

1^a SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 163° - Numero 12

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

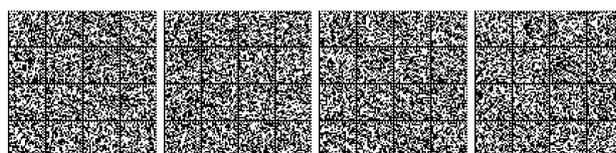
PARTE PRIMA

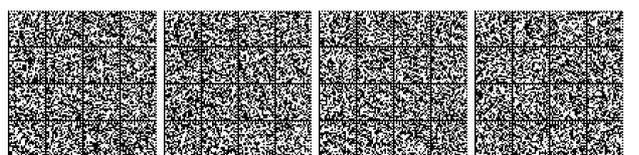
Roma - Mercoledì, 23 marzo 2022

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





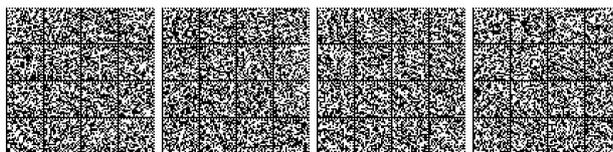
S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. 73. Sentenza 26 gennaio - 18 marzo 2022
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Contenzioso tributario - Commissioni tributarie - Forma della trattazione della controversia - Rimessione alla scelta delle parti tra pubblica udienza e camera di consiglio - Denunciata violazione dei principi dell'amministrazione della giustizia in nome del popolo e del giusto processo, nonché del giudicato costituzionale - Non fondatezza delle questioni.
- Legge 30 dicembre 1991, n. 413, art. 30, comma 1, lettera g), numero 1); decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, artt. 32, comma 3, e 33.
 - Costituzione, artt. 101, 111 e 136. Pag. 1

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 14. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 febbraio 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Impiego pubblico - Assunzioni a tempo indeterminato - Norme della Provincia autonoma di Trento - Modifica alla legge provinciale n. 7 del 2021 - Previsione che proroga al 31 marzo 2023 i termini di validità delle graduatorie per le assunzioni di personale provinciale a tempo indeterminato relative al comparto autonomie locali in scadenza entro il 31 dicembre 2021.
Impiego pubblico - Contratto collettivo di lavoro - Norme della Provincia autonoma di Trento - Integrazioni all'art. 5-bis della legge provinciale n. 2 del 2016 - Incentivi per funzioni tecniche - Riconoscimento ai responsabili del procedimento, della predisposizione o del controllo delle procedure di gara, dell'esecuzione dei contratti pubblici, al presidente di gara e ai componenti della commissione tecnica - Previsione che la contrattazione collettiva provinciale può individuare altre funzioni per il cui svolgimento sono riconosciute le relative retribuzioni incentivanti.
- Legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2021, n. 22 (Legge provinciale di stabilità 2022), artt. 16 e 17, comma 1, lettera a). Pag. 11
- N. 15. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 febbraio 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Ambiente - Foreste - Paesaggio - Norme della Regione Toscana - Disposizioni inerenti il regime autorizzatorio necessario per interventi di taglio culturale.
- Legge della Regione Toscana 28 dicembre 2021, n. 52 (Disposizioni in materia di tagli culturali. Modifiche alla l.r. 39/2000), art. 1. Pag. 15
- N. 16. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 febbraio 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Usi civici - Procedimento amministrativo - Norme della Regione Calabria - Modifica alla legge regionale n. 18 del 2007 - Procedimenti di liquidazione degli usi civici, di legittimazione della detenzione di fatto senza titolo di terre del demanio civico comunale, di affrancazione del fondo enfiteutico - Definizione semplificata ove questi abbiano ad oggetto le aree ivi previste - Previsione che proroga il termine del 31 dicembre 2021, di presentazione della richiesta che instaura il procedimento semplificato, sino al 31 dicembre 2022.
- Legge della Regione Calabria 23 (*recte*: 28) dicembre 2021, n. 41 ("Modifica dell'articolo 27 della legge regionale 21 agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici). Proroga termini"), art. 1. Pag. 19



N. 24. Ordinanza del Consiglio di Stato del 10 febbraio 2022

Professioni - Militari - Ordinamento militare - Previsione che non contempla, accanto ai medici militari, anche gli psicologi militari tra i soggetti a cui, in deroga all'art. 894 del Codice dell'ordinamento militare, non sono applicabili le norme relative alle incompatibilità inerenti all'esercizio delle attività libero professionali, nonché le limitazioni previste dai contratti e dalle convenzioni con il Servizio sanitario nazionale.

- Decreto legislativo 15 marzo 2010 n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), art. 210, comma 1. . Pag. 26

N. 25. Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana del 23 febbraio 2022

Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione Siciliana - Liquidazione dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale (Consorzi ASI) - Previsione che il Commissario liquidatore provvede a trasferire ai Comuni competenti per territorio le strade ad uso pubblico e le relative pertinenze [rientranti nel patrimonio indisponibile dei singoli Consorzi] - Previsione che gli oneri di urbanizzazione e costruzione, previsti dalle vigenti leggi in materia di urbanistica ed edilizia, relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree destinate allo svolgimento di attività produttive già attribuite ai Consorzi ASI, sono versati esclusivamente all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP).

- Legge della Regione Siciliana n. 12 del 2008 [*recte*: Legge della Regione Siciliana 12 gennaio 2012, n. 8 (Costituzione dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive)], artt. 19, comma 2, lettera b), e 16, comma 13, in combinato disposto. Pag. 36

N. 26. Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana del 23 febbraio 2022

Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione Siciliana - Liquidazione dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale (Consorzi ASI) - Previsione che il Commissario liquidatore provvede a trasferire ai Comuni competenti per territorio le strade ad uso pubblico e le relative pertinenze [rientranti nel patrimonio indisponibile dei singoli Consorzi] - Previsione che gli oneri di urbanizzazione e costruzione, previsti dalle vigenti leggi in materia di urbanistica ed edilizia, relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree destinate allo svolgimento di attività produttive già attribuite ai Consorzi ASI, sono versati esclusivamente all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP).

- Legge della Regione Siciliana n. 12 del 2008 [*recte*: Legge della Regione Siciliana 12 gennaio 2012, n. 8 (Costituzione dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive)], artt. 19, comma 2, lettera b), e 16, comma 13, in combinato disposto. Pag. 46



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 73

Sentenza 26 gennaio - 18 marzo 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contenzioso tributario - Commissioni tributarie - Forma della trattazione della controversia - Rimessione alla scelta delle parti tra pubblica udienza e camera di consiglio - Denunciata violazione dei principi dell'amministrazione della giustizia in nome del popolo e del giusto processo, nonché del giudicato costituzionale - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 30 dicembre 1991, n. 413, art. 30, comma 1, lettera g), numero 1); decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, artt. 32, comma 3, e 33.
- Costituzione, artt. 101, 111 e 136.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:*Giuliano AMATO;

*Giudici :*Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

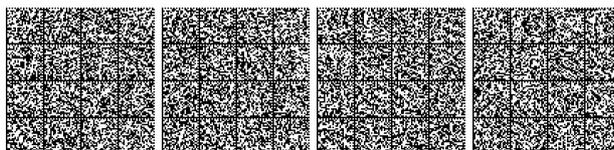
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 30, comma 1, lettera g), numero 1), della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzioni dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale), 32, comma 3, e 33 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Catania, nel procedimento vertente tra S. L.R. e Riscossione Sicilia spa, con ordinanza del 7 gennaio 2021, iscritta al numero 56 del registro ordinanze del 2021, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numero 19, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 26 gennaio 2022 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

deliberato nella camera di consiglio del 26 gennaio 2022.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 7 gennaio 2021, iscritta al numero 56 del registro ordinanze 2021, la Commissione tributaria provinciale di Catania ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 30, comma 1, lettera g), numero 1), della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzioni dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale), 32, comma 3 (in realtà non menzionato espressamente nella motivazione dell'ordinanza, ma riportato nel dispositivo), e 33 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), denunziandone il contrasto con gli artt. 101, 111 e 136 della Costituzione.

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce di essere investito del ricorso in opposizione a cartella di pagamento proposto da S. L.R. nei confronti di Riscossione Sicilia spa ed evidenzia che, non avendo nessuna delle parti costituite richiesto la discussione in pubblica udienza, la necessità di applicare l'art. 33, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, secondo il quale «[l]a controversia è trattata in camera di consiglio salvo che almeno una delle parti non abbia chiesto la discussione in pubblica udienza, con apposita istanza da depositare nella segreteria e notificare alle altre parti costituite entro il termine di cui all'art. 32, comma 2», fonderebbe la rilevanza delle questioni.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ricorda che, nel vigore della previgente disciplina del contenzioso tributario, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 39, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636 (Revisione della disciplina del contenzioso tributario), nella parte in cui escludeva l'applicabilità ai giudizi che si svolgevano dinanzi alle commissioni tributarie di primo e secondo grado dell'art. 128 del codice di procedura civile e, quindi, del principio di pubblicità dell'udienza ivi enunciato (sentenza n. 50 del 1989).

1.2.1.- Ad avviso del giudice *a quo*, l'art. 33, comma 1, del d.lgs. 546 del 1992, rimettendo, in attuazione della delega di cui all'art. 30, lettera g), numero 1), della legge n. 413 del 1991, alla valutazione discrezionale delle parti costituite la trattazione in forma pubblica delle controversie tributarie, contrasterebbe con l'assunto, espresso dalla pronuncia anzidetta, secondo il quale la regola della pubblicità dei dibattimenti giudiziari - da ritenersi implicita nel precetto costituzionale espresso dall'art. 101, primo comma, Cost., per il quale la giurisdizione trova fondamento sulla sovranità popolare - può subire eccezioni soltanto in relazione a particolari procedimenti e in presenza di un'obiettiva e razionale giustificazione.

Tali condizioni non sarebbero, infatti, ravvisabili in un processo, come quello tributario, governato dal principio di trasparenza dell'imposizione fiscale enunciato dall'art. 53 Cost., nonché dai principi di universalità e di uguaglianza, in forza dei quali «la posizione del contribuente non è esclusivamente personale e non è tutelabile con il segreto», giacché la generale conoscenza «può giovare alla concreta attuazione del sistema tributario e concorre a ridurre il numero degli inadempimenti e degli evasori in genere» (è citata la sentenza di questa Corte n. 12 del 1971).

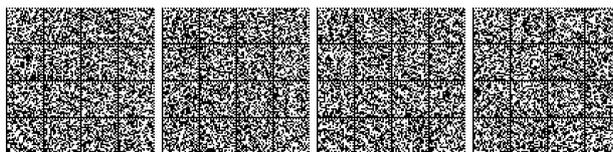
Pertanto, argomenta la Commissione rimettente, non essendo configurabile un potere dispositivo delle parti in ordine alla scelta del rito, sarebbe palese l'illegittimità costituzionale della normativa in scrutinio, nella parte in cui affida alle stesse parti la scelta della forma, pubblica o camerale, della trattazione della controversia. Né il valore di rango costituzionale sotteso al principio della pubblicità delle udienze potrebbe essere posto in bilanciamento con un interesse, come quello all'economia processuale perseguito dalla normativa in scrutinio, privo di eguale rilevanza.

1.3.- Sarebbe, altresì, violato l'art. 111 Cost.

1.3.1.- Il giudice *a quo*, muovendo dal presupposto che «la più ampia tutela giurisdizionale» si attui attraverso la discussione in pubblica udienza, lamenta che le norme in scrutinio, nel condizionare la «completezza» del contraddittorio nel processo tributario all'esercizio di una facoltà che postula la disponibilità dell'interesse in contesa, di cui la parte pubblica sarebbe priva, arrecherebbero un vulnus alla piena realizzazione del giusto processo regolato dalla legge.

1.3.2.- Tale principio costituzionale risulterebbe violato anche nella declinazione oggettiva di garanzia della partecipazione delle parti al giudizio.

Precisa, al riguardo, l'ordinanza di remissione che «nella logica del giusto processo è altresì ravvisabile un profilo oggettivo, in quanto la partecipazione delle parti e la dialettica che ne deriva caratterizzano la giurisdizione e sono fondamentali per l'attuazione della legge da parte del giudice terzo. Di qui l'esigenza che sia prevista la più ampia partecipazione delle parti ai fini dell'integrale attuazione del principio costituzionale, essendo l'attività delle parti connaturata al processo e potendo solo la disponibilità del diritto [...] consentire alle parti private di rimettersi in tutto o in parte alla decisione del giudice».



1.4.- In ultimo, secondo il rimettente, l'art. 33, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, prevedendo, in assenza della richiesta della pubblica udienza, la trattazione della causa in camera di consiglio, si porrebbe in contrasto con l'art. 136 Cost., essendo stata già dichiarata costituzionalmente illegittima una norma - espressa dall'art. 39, primo comma, del d.P.R. n. 636 del 1972 - che escludeva l'applicabilità al processo tributario del principio generale di pubblicità dell'udienza di cui all'art. 128 cod. proc. civ.

1.4.1.- Ricorda, a tal fine, il giudice *a quo* che nella sentenza n. 57 del 2019 questa Corte ha ribadito come sulla norma contenuta nell'art. 136 Cost. poggia «il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali, in quanto essa toglie immediatamente ogni efficacia alla norma illegittima», senza possibilità di «compressioni od incrinature nella sua rigida applicazione».

In aggiunta, il rimettente rammenta che la giurisprudenza costituzionale ha anche affermato che la preclusione del giudicato opera nei confronti del legislatore e riguarda ogni disposizione che intenda mantenere in piedi o ripristinare, sia pure indirettamente, gli effetti della struttura normativa che aveva formato oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale (viene citata la sentenza n. 72 del 2013), ovvero che ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale (sono richiamate le sentenze n. 5 del 2017 e n. 350 del 2010).

Il giudicato costituzionale sarebbe, quindi, violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisca una mera riproduzione di quella già dichiarata costituzionalmente illegittima, ma anche nel caso in cui la nuova disciplina persegua, anche indirettamente, esiti corrispondenti (sono citate, tra le altre, ancora, le sentenze n. 5 del 2017, n. 72 del 2013 e n. 245 del 2012).

1.5.- L'ablazione delle norme in scrutinio, conclude la Commissione tributaria provinciale di Catania, avrebbe come effetto l'estensione a tutti i processi tributari dell'art. 34 del d.lgs. n. 546 del 1992 - recante la disciplina della trattazione in pubblica udienza - il cui contenuto precettivo, divenendo identico a quello di cui al combinato disposto degli artt. 20 e 39, primo comma, del d.P.R. n. 636 del 1972, come modificato a seguito della sentenza n. 50 del 1989, risulterebbe conforme all'art. 101 Cost.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la dichiarazione di inammissibilità e, comunque, di non fondatezza delle questioni sollevate.

2.1.- Ad avviso della difesa statale, le doglianze del rimettente sarebbero manifestamente infondate in quanto non considererebbero che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, in riferimento al principio di pubblicità dei dibattimenti giudiziari, è stata già scrutinata e dichiarata non fondata con la sentenza n. 141 del 1998, con la quale la Corte ha precisato che, nell'assetto normativo disegnato dalla riforma del processo tributario del 1992, le forme di trattazione in pubblica udienza e in camera di consiglio coesistono in rapporto di alternatività, e che, comunque, il rito camerale non può ritenersi, in quanto tale, illegittimo, dovendo, per contro, valutarsene la rispondenza alla natura del processo al quale è applicato e ad obiettive ragioni giustificatrici.

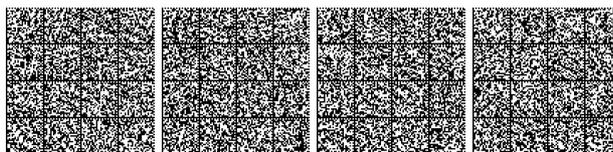
2.2.- A sostegno della non fondatezza delle questioni sollevate con riferimento agli artt. 101 e 111 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato evoca, comunque, la costante giurisprudenza costituzionale secondo la quale il rito camerale non si pone in contrasto con il diritto di difesa, essendo l'esercizio di quest'ultimo variamente configurabile dalla legge a seconda delle peculiari esigenze dei vari processi (vengono citate, tra le altre, la sentenza n. 103 del 1985 e l'ordinanza n. 748 del 1988).

Inoltre, la trattazione in camera di consiglio assicurerebbe una rapida definizione dei giudizi, in ossequio alla garanzia del giusto processo prefigurata dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

In aggiunta, nel rito tributario il controllo popolare sarebbe, comunque, assicurato dalla pubblicità degli atti depositati nel fascicolo; dall'ammissione delle parti ad esporre le rispettive ragioni oralmente, di persona o con l'assistenza tecnica di un difensore (viene citata la sentenza di questa Corte n. 151 del 1971); dal controllo delle parti medesime sulle fasi del procedimento; dal contenuto della decisione, che deve essere motivata in conformità al canone di congruità argomentativa e resa pubblica e, dunque, sottoposta al successivo controllo di opinione.

2.3.- Quanto alla censura con la quale si prospetta la violazione dell'art. 136 Cost., l'Avvocatura generale ritiene che l'attuale disciplina non si ponga in contrasto con la statuizione della sentenza n. 50 del 1989, in quanto, a differenza della normativa previgente, non espunge la pubblica udienza dal processo tributario, ma la contempla, sia pure quale forma di trattazione della controversia alternativa a quella camerale.

2.4.- In data 4 gennaio 2022 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria con cui ha insistito nelle rassegnate conclusioni, ribadendo le argomentazioni svolte e rilevando che anche per la Corte europea dei diritti



dell'uomo il principio di pubblicità delle procedure giudiziarie, consacrato nell'art. 6 CEDU, non ha carattere assoluto e comunque non si applica al processo tributario, nel quale, salva l'ipotesi in cui il giudizio abbia ad oggetto anche l'applicazione di sanzioni amministrative, l'obbligazione fiscale, per il suo carattere pubblicistico, non costituisce una fonte di «diritti e doveri di carattere civile», per i quali la norma convenzionale impone l'osservanza delle garanzie del giusto processo.

Considerato in diritto

1.- La Commissione tributaria provinciale di Catania solleva questioni di legittimità costituzionale degli artt. 30, comma 1, lettera g), numero 1), della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzioni dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale), 32, comma 3, e 33 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), denunziandone il contrasto con gli artt. 101, 111 e 136 della Costituzione.

1.1.- Ad avviso del giudice *a quo*, le disposizioni censurate, rimettendo alla valutazione discrezionale delle parti l'individuazione della forma della trattazione nei processi tributari di primo e di secondo grado, violerebbero l'art. 101 Cost., in quanto, in tali controversie, la regola generale della pubblicità dei dibattimenti giudiziari - la quale è implicita nel precetto costituzionale che fonda l'amministrazione della giustizia sulla sovranità popolare - non potrebbe essere derogata dalla volontà dei litiganti, stante il carattere indisponibile della pretesa fiscale dedotta in giudizio.

Né, a giudizio del Collegio rimettente, l'interesse di rango costituzionale sotteso al principio della pubblicità delle udienze potrebbe essere posto in bilanciamento con una finalità, quale quella di economia processuale perseguita dalla normativa in scrutinio, priva di eguale rilevanza.

1.2.- Con la seconda questione è prospettato un vulnus all'art. 111 Cost.

1.2.1.- Il giudice *a quo*, muovendo dal presupposto che «la più ampia tutela giurisdizionale» si attui attraverso la discussione in pubblica udienza, lamenta che le norme in scrutinio, nel condizionare la «completezza» del contraddittorio nel processo tributario all'esercizio di una facoltà che presuppone la disponibilità dell'interesse in contesa, di cui la parte pubblica sarebbe, tuttavia, priva, arrecherebbero un vulnus alla piena realizzazione del giusto processo regolato dalla legge.

1.2.2.- Tale principio costituzionale risulterebbe violato anche nella declinazione oggettiva di garanzia della partecipazione delle parti, quale «attività connaturata al processo» e fondamentale «per l'attuazione della legge da parte del giudice terzo».

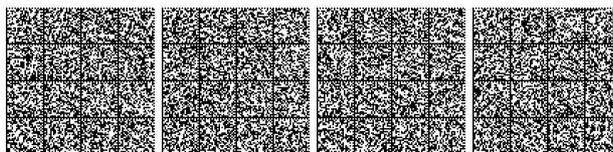
1.3.- È, infine, denunciata la violazione dell'art. 136 Cost.

Secondo il rimettente, l'art. 33, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, prevedendo, in assenza della richiesta della pubblica udienza, la trattazione della causa in camera di consiglio, si porrebbe in contrasto con l'art. 136 Cost., essendo stata già dichiarata costituzionalmente illegittima una norma - espressa dall'art. 39, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636 (Revisione della disciplina del contenzioso tributario) - che escludeva l'applicabilità al processo tributario del principio generale di pubblicità dell'udienza di cui all'art. 128 del codice di procedura civile.

2.- Alla disamina del merito delle questioni conviene premettere la ricostruzione del quadro normativo in cui si inseriscono le disposizioni censurate.

2.1.- L'art. 33, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, nel prescrivere che la trattazione della controversia tributaria avvenga in camera di consiglio, e, quindi in modo non pubblico e senza la presenza delle parti e dei difensori, salvo che «almeno una delle parti non abbia chiesto la discussione in pubblica udienza», si conforma all'indicazione programmatica dettata all'art. 30, comma 1), lettera g), numero 1), della legge delega n. 413 del 1991, la quale, nella prospettiva di un progressivo adeguamento delle norme del processo tributario a quelle del rito civile, aveva optato espressamente per il regime ordinario di trattazione in camera di consiglio, subordinando la possibilità di celebrare il processo in pubblica udienza all'espressa richiesta di almeno una delle parti.

Dalla lettura coordinata delle anzidette disposizioni e dell'art. 32, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992 - indicato dal rimettente solo in dispositivo, ma che, pur in assenza di esplicita motivazione, va considerata parte integrante del



thema decidendum, alla luce delle argomentazioni complessive contenute nell'ordinanza di rimessione (sentenze n. 33 del 2019 e n. 203 del 2016) - secondo il quale «Nel solo caso di trattazione della controversia in camera di consiglio sono consentite brevi repliche scritte fino a cinque giorni liberi prima della data della camera di consiglio», e dalle indicazioni esegetiche ricavabili dai lavori preparatori emerge scopertamente il favor dell'ultima riforma del processo tributario per la trattazione scritta, oltre che una chiara continuità con le omologhe disposizioni del processo civile ordinario di cognizione, come modificate dalla legge 26 novembre 1990, n. 353 (Provvedimenti urgenti per il processo civile), le quali, in termini analoghi, condizionavano la discussione orale della causa alla richiesta di parte.

Si pensi, in particolare, agli artt. 190-*bis* - aggiunto dalla indicata riforma del 1990, successivamente abrogato dall'art. 63 del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51 (Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado) e sostituito dall'art. 281-*quinquies* cod. proc. civ. -, 275 e 352 cod. proc. civ.

Tra le ragioni che avevano indotto il legislatore del 1990 ad assumere la trattazione scritta a regola generale della fase decisoria nel processo civile vi era la necessità di imprimere maggiore speditezza al processo e la rilevata infrequenza dei casi in cui, nel previgente regime, le parti avevano mostrato un reale interesse alla discussione orale.

In termini non dissimili, nell'assetto delineato dalla riforma del processo tributario del 1992, la previsione della camera di consiglio quale regime ordinario della trattazione perseguiva, innanzitutto, la finalità della riduzione dei tempi di definizione delle liti, la cui eccessiva dilatazione aveva prodotto, nel vigore della precedente disciplina, un significativo arretrato.

2.2.- L'antecedente storico delle disposizioni in scrutinio va individuato nell'art. 39, primo comma, del d.P.R. n. 636 del 1972, attuativo della delega contenuta nella legge 9 ottobre 1971, n. 825 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria), il quale, espungendo dal novero degli articoli del codice di procedura civile applicabili al contenzioso dinanzi alle commissioni tributarie l'art. 128 cod. proc. civ., recante la disciplina dell'udienza pubblica, aveva introdotto la regola, generale e assoluta, della trattazione camerale delle controversie tributarie.

Tale disposizione, proprio nella parte in cui escludeva la pubblicità delle udienze tributarie, prevista, invece, nel processo civile (art. 128 cod. proc. civ.), è stata dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 101 Cost. (sentenza n. 50 del 1989).

A supporto di tale statuizione, questa Corte, sul presupposto che la regola della pubblicità dei dibattimenti giudiziari potesse subire eccezioni soltanto in relazione a determinati procedimenti e in presenza di un'obiettiva e razionale giustificazione, ha escluso che tali condizioni ricorressero per la deroga introdotta dalla norma scrutinata nella disciplina del processo tributario. Ciò in quanto, in base all'art. 53 Cost., l'imposizione tributaria è soggetta al canone della trasparenza, «i cui effetti riguardano anche la generalità dei cittadini, nonché ai principi di universalità ed eguaglianza, onde la posizione del contribuente non è esclusivamente personale e non è tutelabile con il segreto».

In seguito alla richiamata pronuncia, l'art. 1 della legge 22 maggio 1989, n. 198 (Pubblicità delle udienze dinanzi alle commissioni tributarie), al comma 1, ha disposto che «[l]e udienze dinanzi alle commissioni tributarie sono pubbliche. Per la loro disciplina si applicano gli artt. 127, 128, 129 e 130 del codice di procedura civile» e, al comma 2, che «[n]el primo comma dell'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636, le parole: "e dell'articolo 128" sono soppresse».

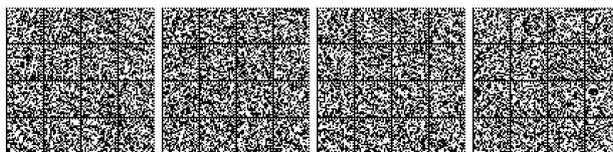
2.3.- Con la riforma di cui al d.lgs. n. 546 del 1992 è stata, poi, reintrodotta la regola della trattazione camerale, prevedendosi, però, all'art. 33, comma 1, la possibilità di derogarvi mediante la richiesta di udienza pubblica avanzata da almeno una delle parti.

Detta facoltà costituisce estrinsecazione del diritto di difesa ex art. 24 Cost., la cui violazione - ravvisabile nel caso in cui la commissione tributaria disattenda una rituale richiesta di fissazione di udienza, decidendo la controversia in camera di consiglio - comporta una nullità processuale che travolge la stessa sentenza (ex aliis, Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 9 novembre 2021, n. 32593).

2.4.- Con la sentenza n. 141 del 1998, questa Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, del citato decreto legislativo, in riferimento al parametro qui in esame.

3.- Tanto premesso, la censura con la quale la Commissione tributaria provinciale di Catania prospetta un vulnus all'art. 136 Cost. - da valutarsi in via prioritaria (sentenza n. 236 del 2021), in quanto attinente «all'esercizio stesso del potere legislativo» (sentenze n. 256 del 2020, n. 5 del 2017, n. 245 del 2012, n. 350 del 2010) - non è fondata.

3.1.- Secondo la costante interpretazione della Corte, la violazione del giudicato costituzionale si configura «solo quando la nuova disposizione mantiene in vita o ripristina gli effetti della medesima struttura normativa oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale» (ancora sentenza n. 236 del 2021).



Come sopra evidenziato, con la sentenza n. 50 del 1989 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 39 del d.P.R. n. 636 del 1972, nella parte in cui escludeva l'applicabilità al processo tributario dell'art. 128 cod. proc. civ., contenente l'enunciazione del principio di pubblicità dell'udienza.

Per contro, l'art. 33 del d.lgs. n. 546 del 1992, qui censurato, prevede espressamente la pubblicità dell'udienza tributaria, sia pure condizionandola alla presentazione, da almeno una delle parti, di un'apposita istanza di discussione, e prescrivendo, in mancanza di tale richiesta, la trattazione della controversia in camera di consiglio.

In particolare, come chiarito dalla sentenza n. 141 del 1998, alla stregua della riforma introdotta dal d.lgs. n. 546 del 1992, «nel nuovo processo tributario i due riti, in pubblica udienza e in camera di consiglio, coesistono in rapporto di alternatività».

Il differente contenuto precettivo delle norme in raffronto esclude che il combinato disposto degli artt. 32, comma 3, e 33 del d.lgs. n. 546 del 1992 riproponga la disciplina previgente, oggetto della declaratoria di illegittimità costituzionale pronunciata con la sentenza n. 50 del 1989.

4.- Parimenti non fondata è la censura relativa alla violazione dell'art. 101 Cost.

4.1.- Questa Corte, con la richiamata sentenza n. 141 del 1998, dopo aver ribadito, in continuità con le decisioni assunte nel vigore del precedente assetto normativo, che il principio della pubblicità dei dibattimenti giudiziari, pur trovando fondamento nel precetto racchiuso nell'art. 101, primo comma, Cost., può subire eccezioni in relazione a determinati procedimenti e in presenza di giustificazioni obiettive e razionali, ha evidenziato che, alla stregua della riforma del 1992, la pubblicità dell'udienza risulta non già esclusa, come accadeva nella normativa previgente, bensì condizionata alla presentazione, da almeno una delle parti, di un'apposita istanza di discussione.

4.2.- Va oggi verificata la perdurante validità delle valutazioni svolte nella richiamata sentenza n. 141 del 1998 alla luce della successiva evoluzione del quadro normativo di riferimento e, in particolare, della positivizzazione, ad opera della legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2 (Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione), delle garanzie del giusto processo, tra le quali si iscrive la stessa pubblicità dei dibattimenti giudiziari, quale «componente naturale e coesenziale del processo "equo" garantito dall'art. 6 della CEDU» (sentenza n. 263 del 2017).

4.2.1.- Anteriormente alla citata riforma costituzionale, questa Corte aveva, come si è visto, riconosciuto al principio di pubblicità delle udienze un'indiscutibile valenza costituzionale, intravedendovi un corollario della regola, enunciata dall'art. 101, primo comma, Cost., secondo la quale «[l]a giustizia è amministrata in nome del popolo». La garanzia della pubblicità del giudizio - si argomentava - è connaturata ad un ordinamento democratico fondato sulla sovranità popolare, cui deve conformarsi l'amministrazione della giustizia, la quale, in forza del citato art. 101, primo comma, Cost., trova in quella sovranità la sua legittimazione (sentenze n. 235 del 1993, n. 373 del 1992, n. 50 del 1989, n. 212 del 1986 e n. 12 del 1971).

La Corte, come già ricordato, aveva anche sottolineato il valore non assoluto della regola della pubblicità, restando affidato alla discrezionalità del legislatore il bilanciamento degli interessi in giuoco nei diversi procedimenti (sentenze n. 235 del 1993 e n. 373 del 1992).

Si era, altresì, evidenziata la particolare rilevanza assunta dal principio in esame nel processo penale, nel quale, in considerazione degli interessi protetti e dei riflessi sociali della violazione delle norme incriminatrici, sono ammesse deroghe solo per garantire beni a rilevanza costituzionale, laddove negli altri casi il legislatore gode di un più ampio margine di discrezionalità nell'individuazione degli interessi in grado di giustificare la celebrazione del dibattimento a porte chiuse (sentenze n. 69 del 1991 e n. 12 del 1971).

4.2.2.- Nonostante il principio di pubblicità dei dibattimenti giudiziari non sia stato positivizzato neanche a seguito della riforma introdotta dalla legge cost. n. 2 del 1999, questa Corte ne ha ravvisato un'enunciazione implicita nel novellato primo comma dell'art. 111 Cost., nella parte in cui dispone che «[l]a giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge», sul presupposto che - anche in ragione dell'espressa consacrazione che si rinviene nell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 - detto principio rappresenti, comunque, una componente naturale e coesenziale del giusto processo (sentenze n. 263 del 2017, n. 109 e n. 97 del 2015, n. 135 del 2014).

4.2.3.- Il rafforzamento della rilevanza costituzionale se, per un verso, accresce la "forza di resistenza" del principio di pubblicità rispetto alle sollecitazioni di segno contrastante (sentenza n. 263 del 2017), per l'altro, non vale a infirmare la conclusione, cui la Corte era giunta già anteriormente alla riforma dell'art. 111 Cost., secondo la quale il



precetto in questione non ha carattere assoluto e può subire deroghe, conservando validità l'assunto secondo il quale la Costituzione non impone «in modo indefettibile la pubblicità di ogni tipo di procedimento giudiziario» e tanto meno di ogni fase di esso (ancora sentenza n. 263 del 2017).

È appena il caso di evidenziare come detto principio, pur trovando espressa enunciazione nella CEDU (art. 6, paragrafo 1), non assuma carattere di assolutezza neanche nell'interpretazione offertane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (v., ex aliis, Corte EDU, 6 novembre 2018, sentenza Ramos Nunes de Carvalho e Sà contro Portogallo).

4.3.- Quanto premesso induce a concludere che i principi enunciati nella sentenza n. 141 del 1998 conservano validità pur nel mutato quadro costituzionale.

Deve, pertanto, ribadirsi che l'assetto normativo disegnato dalle disposizioni in scrutinio non risulta lesivo della garanzia prefigurata dall'art. 101, primo comma, Cost. Ciò, in primo luogo, in quanto la pubblica udienza non è affatto esclusa, ma è espressamente contemplata dall'art. 33 del d.lgs. n. 546 del 1992, sia pure come forma di trattazione condizionata alla sollecitazione di parte.

4.3.1. - Al riguardo, occorre ricordare come questa Corte abbia già avuto modo di apprezzare - per di più con riferimento al processo penale, in cui l'udienza pubblica assume un valore ancora più pregnante (sentenze n. 260 del 2020, n. 135 del 2014, n. 212 del 1986 e n. 12 del 1971) - l'attitudine di una siffatta modalità operativa, imperniata sulla scelta della parte, a soddisfare adeguatamente l'esigenza di controllo popolare sottesa al principio di pubblicità dei giudizi.

In linea con le indicazioni esegetiche offerte dalla giurisprudenza europea (Corte EDU, sentenza 10 aprile 2012, Lorenzetti contro Italia; sentenza 26 luglio 2011, Paleari contro Italia; sentenza 17 maggio 2011, Capitani e Campanella contro Italia; sentenza 2 febbraio 2010, Leone contro Italia; sentenza 5 gennaio 2010, Bongiorno e altri contro Italia; sentenza 8 luglio 2008, Perre e altri contro Italia; sentenza 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza contro Italia), diverse pronunce costituzionali hanno, infatti, ravvisato un vulnus al principio di pubblicità dei dibattimenti giudiziari nell'assenza, in alcune procedure camerali penali, non già dell'udienza pubblica quale snodo procedimentale necessario, ma piuttosto della previsione della possibilità, per l'interessato, di richiederne la celebrazione.

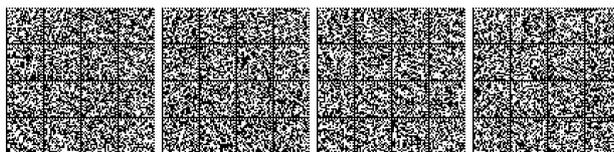
Sulla scorta di tale premessa, questa Corte, con le sentenze n. 109 e n. 97 del 2015, n. 135 del 2014 e n. 93 del 2010, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per contrasto con gli artt. 117, primo comma, e 111 Cost. - delle disposizioni disciplinanti il procedimento di opposizione contro l'ordinanza in materia di applicazione della confisca (artt. 666, comma 3, 667, comma 4, e 676 cod. proc. pen.), il procedimento davanti al tribunale di sorveglianza (artt. 666, comma 3, e 678, comma 1, cod. proc. pen.), il procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza (artt. 666, comma 3, 678, comma 1, e 679, comma 1, del codice di procedura penale) e il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione (art. 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, recante «Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità», e art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575, recante «Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere»), nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, le procedure stesse si svolgano nelle forme dell'udienza pubblica, quanto ai gradi di merito.

4.3.2.- Pertanto, avuto anche riguardo alla circostanza che il legislatore ha connotato il giudizio tributario come processo prevalentemente documentale, in particolare dal punto di vista probatorio, tanto che è esclusa l'ammissibilità della prova testimoniale e del giuramento (art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 546 del 1992), non è irragionevole la previsione di un rito camerale condizionato alla mancata istanza di parte dell'udienza pubblica, posto che, in assenza della discussione, «la trattazione in pubblica udienza finirebbe per ridursi alla sola relazione della causa e cioè ad un atto che, in quanto espositivo dei fatti e delle questioni oggetto del giudizio, è comunque riprodotto nella decisione e reso conoscibile alla generalità con il deposito della stessa» (sentenza n. 141 del 1998).

D'altronde, come più volte sottolineato da questa Corte, il rito camerale rinvia una coerente e logica motivazione nell'interesse generale ad un più rapido funzionamento del processo (sentenza n. 543 del 1989), «interesse che assume particolare rilievo per il processo tributario, gravato da un contenzioso di dimensioni particolarmente ingenti» (sentenza n. 141 del 1998).

5.- Le argomentazioni dianzi esposte danno conto, altresì, della compatibilità della disciplina in esame con l'art. 111 Cost., rendendosi, peraltro, necessarie alcune ulteriori osservazioni in relazione agli specifici profili evidenziati nella ordinanza di rimessione con riguardo a tale parametro.

5.1. - Il giudice *a quo* ritiene che «la più ampia tutela giurisdizionale» si attui attraverso la discussione in pubblica udienza e che le norme in scrutinio, nel condizionare la «completezza» del contraddittorio nel processo tributario all'esercizio di una facoltà che postula la «disponibilità» dell'interesse in contesa, di cui la parte pubblica sarebbe, tuttavia, priva, si pongono in contrasto con la piena realizzazione del giusto processo.



Tale principio costituzionale risulterebbe violato anche nella declinazione oggettiva di garanzia della partecipazione dialettica delle parti, quale «attività connaturata al processo» e fondamentale «per l'attuazione della legge da parte del giudice terzo».

5.2.- Quanto al primo rilievo, deve escludersi che la facoltà di scelta sulla forma del contraddittorio, cartolare o in presenza, attribuita alle parti dall'art. 33, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, rilevi ai fini della «disponibilità» della pretesa impositiva che forma oggetto del processo tributario.

È evidente che un meccanismo procedurale, come quello delineato dalle norme in scrutinio, che consente ad entrambe le parti, pubblica e privata, di valutare caso per caso la reale necessità di avvalersi della discussione in pubblica udienza, persegue un ragionevole fine di elasticità - in forza del quale le risorse offerte dall'ordinamento devono essere calibrate in base alle effettive esigenze di tutela - e non interferisce con la cura dell'interesse pubblico al prelievo fiscale.

5.3.- Parimenti non fondata è la ulteriore censura con la quale è denunciata la lesione del principio del giusto processo nell'accezione di garanzia della partecipazione dialettica delle parti, quale momento fondamentale «per l'attuazione della legge da parte del giudice terzo».

Nella prospettiva del Collegio rimettente l'interlocazione immediata e contestuale delle parti con il giudice sembra assicurare a condizione indefettibile per l'attuazione del contraddittorio e per la formazione del convincimento del giudice.

5.3.1.- Come questa Corte ha posto più volte in evidenza, l'art. 111, secondo comma, Cost., introdotto dalla legge cost. n. 2 del 1999, stabilendo che «ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità», ha conferito veste autonoma a un principio, quello appunto di parità delle parti, che era già stato ritenuto insito nel pregresso sistema dei valori costituzionali (sentenze n. 34 del 2020, n. 26 del 2007; ordinanze n. 110 del 2003, n. 347 del 2002 e n. 421 del 2001).

La novella del 1999 ha, infatti, positivizzato, attribuendogli portata generale, il principio *audiatur et altera pars*, in base al quale il provvedimento giurisdizionale non può assumere carattere di definitività senza che la parte destinata a subirne gli effetti sia stata posta in condizione di svolgere una difesa effettiva e di influire, in condizioni di parità rispetto alle altre parti, sul convincimento del giudice.

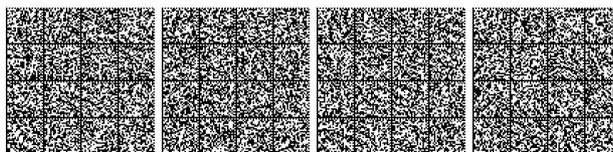
Nondimeno, come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, l'attuazione del contraddittorio non implica necessariamente che il confronto dialettico tra i litiganti si svolga in modo esplicito e contestuale, potendo dispiegarsi anche in tempi successivi, purché anteriori all'assunzione del carattere della definitività della decisione, e come momento soltanto eventuale del processo (*ex aliis*, sentenze n. 80 del 1992, n. 125 e n. 89 del 1972).

La Corte ha inoltre precisato che il contraddittorio, quale primaria e fondamentale garanzia del giusto processo, consiste nella «necessità che tanto l'attore, quanto il contraddittore, partecipino o siano messi in condizione di partecipare al procedimento» (sentenza n. 181 del 2008; ordinanza n. 183 del 1999), mentre «al legislatore è consentito di differenziare la tutela giurisdizionale con riguardo alla particolarità del rapporto da regolare» (sentenza n. 89 del 1972; v. anche sentenza n. 80 del 1992 e ordinanza n. 37 del 1988).

5.4.- Se dunque, in via generale, il principio del contraddittorio consacrato nell'art. 111, secondo comma, Cost. impone esclusivamente di garantire che ogni giudizio si svolga in modo tale da assicurare alle parti la possibilità di incidere, con mezzi paritetici, sul convincimento del giudice, spettando al legislatore configurarne le specifiche modalità attuative, deve coerentemente escludersi che sussista un'unica forma in cui il confronto dialettico possa estrinsecarsi e che questa vada necessariamente identificata nella difesa orale.

Non in tutti i processi la trattazione orale costituisce un connotato indefettibile del contraddittorio e, quindi, del giusto processo, potendo tale forma di trattazione essere surrogata da difese scritte tutte le volte in cui la configurazione strutturale e funzionale del singolo procedimento, o della specifica attività processuale da svolgere, lo consenta e purché le parti permangano su di un piano di parità.

5.4.1.- In tal senso si è espressa, con specifico riguardo al processo civile, la giurisprudenza di legittimità, precisando che, in generale, l'esclusione della difesa orale non menoma il diritto di difesa, la cui concreta disciplina può essere variamente configurata dalla legge, e che la regola generale della pubblicità può subire eccezioni in riferimento a determinati procedimenti, quando esse abbiano obiettiva e razionale giustificazione (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 27 maggio 2005, n. 11315); che inoltre «la garanzia del contraddittorio, necessaria in quanto costituente il nucleo indefettibile del diritto di difesa, costituzionalmente tutelato dagli artt. 24 e 111 Cost. (*cf.*, in rapporto all'art. 24 Cost., già Corte cost., sent. n. 102 del 1981), è, comunque, assicurata dalla trattazione scritta della causa,



con facoltà delle parti di presentare memorie per illustrare ulteriormente le rispettive ragioni (che, del resto, devono essere già compiutamente declinate con il ricorso per quanto riguarda, segnatamente, i motivi dell'impugnazione), non solo in funzione delle difese svolte dalla controparte» (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 10 gennaio 2017, n. 395).

Sempre con riferimento al rito civile, anche questa Corte ha affermato che «porre un'alternativa tra difesa scritta e discussione orale nel processo civile non può determinare alcuna lesione di un adeguato contraddittorio, anche perché le parti permangono su di un piano di parità» (sentenza n. 275 del 1998).

5.5.- Neanche nel processo tributario la previsione, come regola, della trattazione scritta è di ostacolo a una piena attuazione del contraddittorio.

Ciò in quanto le disposizioni censurate, per un verso, come già evidenziato, non escludono la discussione in pubblica udienza, ma ne subordinano lo svolgimento alla tempestiva richiesta di almeno una delle parti, e, per un altro, attribuendo ai litiganti la facoltà di depositare, oltre alle memorie illustrative, ulteriori memorie di replica in un identico termine in parallelo, garantiscono un'adeguata e paritetica possibilità di difesa.

Al contempo, la trattazione camerale soddisfa primarie esigenze di celerità e di economia processuale, particolarmente avvertite in un processo, come quello tributario, che «attiene alla fondamentale ed imprescindibile esigenza dello Stato di reperire i mezzi per l'esercizio delle sue funzioni attraverso l'attività dell'Amministrazione finanziaria» (ordinanza n. 273 del 2019).

5.6.- In definitiva, le disposizioni censurate, definendo un modello di trattazione flessibile e capace di assicurare, anche nella versione camerale, un confronto tra le parti effettivo e paritario, e conciliandosi con le caratteristiche strutturali e funzionali del contenzioso tributario, costituiscono espressione non irragionevole della discrezionalità riservata al legislatore nella conformazione degli istituti processuali.

6.- Pertanto, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 30, comma 1, lettera g), numero 1), della legge n. 413 del 1991, 32, comma 3, e 33 del d.lgs. n. 546 del 1992, devono essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 30, comma 1, lettera g), numero 1), della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzioni dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale), 32, comma 3, e 33 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), sollevate, in riferimento agli artt. 101, 111 e 136 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Catania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

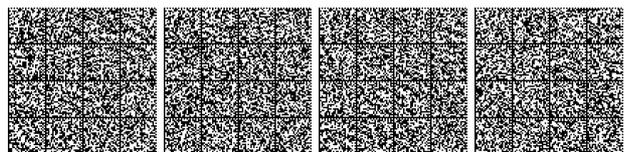
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 18 marzo 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 14

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 febbraio 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Assunzioni a tempo indeterminato - Norme della Provincia autonoma di Trento - Modifica alla legge provinciale n. 7 del 2021 - Previsione che proroga al 31 marzo 2023 i termini di validità delle graduatorie per le assunzioni di personale provinciale a tempo indeterminato relative al comparto autonomie locali in scadenza entro il 31 dicembre 2021.

Impiego pubblico - Contratto collettivo di lavoro - Norme della Provincia autonoma di Trento - Integrazioni all'art. 5-bis della legge provinciale n. 2 del 2016 - Incentivi per funzioni tecniche - Riconoscimento ai responsabili del procedimento, della predisposizione o del controllo delle procedure di gara, dell'esecuzione dei contratti pubblici, al presidente di gara e ai componenti della commissione tecnica - Previsione che la contrattazione collettiva provinciale può individuare altre funzioni per il cui svolgimento sono riconosciute le relative retribuzioni incentivanti.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2021, n. 22 (Legge provinciale di stabilità 2022), artt. 16 e 17, comma 1, lettera a).

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.f. 80224030587 fax: 0696514000, PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12

contro la Provincia autonoma di Trento in persona del Presidente della Giunta Provinciale p.t., con sede in piazza Dante, 15 — Trento (c.f. 00337460224 — pec: presidente_attigiudiziari@pec.provincia.tn.it)

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 16 e 17, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Trento del 27 dicembre 2021, n. 22 «Legge provinciale di stabilità 2022». Pubblicata nel B.U. Trentino-Alto Adige 27 dicembre 2021, n. 51, Numero Straordinario n. 3.

PREMESSA

La legge della Provincia di Trento n. 22 del 27 dicembre 2021 recante «Legge di stabilità provinciale 2022» presenta, con riferimento agli articoli 16 e 17, comma 1, lettera a), profili di illegittimità costituzionale in relazione alla violazione di diverse disposizioni della Carta costituzionale ed eccede dalla competenza legislativa attribuita alla Provincia dallo Statuto speciale per il Trentino alto Adige (artt. 4 ed 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 670/1971) e viene, pertanto, impugnata, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, per i seguenti motivi

DIRITTO

1) Illegittimità costituzionale dell'articolo 16 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 22/2021, per violazione dei principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione, e della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera l) nonché violazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (artt. 4 ed 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 670/1972) in relazione all'art. 35, comma 5-ter, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, *ante novella* operata dall'articolo 1, comma 149, legge 27 dicembre 2019, n. 160, all'articolo 91 del TUEL (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267).



L'articolo 16 della legge in esame recente «Modificazione dell'articolo 31 della legge provinciale 17 maggio 2021, n. 7 (Prime misure del 2021 connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2021-2023 così dispone: «Nel comma 1 dell'articolo 31 della legge provinciale n. 7 del 2021 le parole: «sono prorogati al 30 giugno 2022» sono sostituite dalle seguenti: «e nel corso dell'anno 2022 sono prorogati al 31 marzo 2023»».

Ne consegue che, per effetto della novella, l'art. 31 della L.P. n. 7/2021, recante disposizioni in materia di «Proroga di graduatorie del personale provinciale», allo stato recita: «1. I termini di validità delle graduatorie per le assunzioni di personale provinciale a tempo indeterminato relative al comparto autonomie locali in scadenza entro il 31 dicembre 2021 e nel corso dell'anno 2022 sono prorogati al 31 marzo 2023».

Al riguardo, non rinvenendosi il *dies a quo* di decorrenza delle graduatorie in parola, appare utile svolgere alcune considerazioni di carattere generale.

In tema di graduatorie è noto l'orientamento di codesta Corte costituzionale che riconduce la regolamentazione delle graduatorie, in quanto provvedimento conclusivo delle procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso all'impiego regionale, nell'ambito della competenza legislativa residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, Costituzione (*cf. ex multis* sentenze n. 58 del 2021, n. 273 del 2020, n. 126 del 2020, n. 241 del 2018, n. 191 del 2017 e n. 251 del 2016).

In particolare, nella recente citata sentenza n. 58/2021, codesta Corte costituzionale è stata chiamata ad esprimersi sul ricorso proposto, in via cautelativa, dalla Regione Valle d'Aosta avverso le disposizioni di cui all'art. 1, commi 147 e 149, della legge n. 160/2019 che, rispettivamente, dispongono la proroga della validità temporale delle graduatorie in essere nelle pubbliche amministrazioni, a partire da quelle approvate dal 10 gennaio 2011, differenziata a seconda del termine di approvazione, condizionando, per quelle più risalenti, il reclutamento a ulteriori adempimenti procedurali, e la riduzione da tre a due anni della durata della validità, a regime, delle graduatorie, stabilita dall'art. 35, comma 5-ter, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Orbene, codesta Corte ha ritenuto che le disposizioni statali impugnate non possono ritenersi applicabili nei confronti della Regione Valle d'Aosta in virtù della c.d. clausola di favore di cui all'art. 10 della legge Costituzione n. 3/2001 che estende anche alle Autonomie la più ampia competenza legislativa residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Costituzione in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale». Sulla base di tali presupposti, prosegue la Corte, «deve, pertanto, escludersi che le norme statali in esame, che dettano una disciplina puntuale del termine di validità delle graduatorie, riferendosi genericamente alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, si applichino alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Ne consegue che non si è determinata alcuna violazione della competenza regionale residuale, né del principio di leale collaborazione, non essendo le norme denunciate destinate a spiegare alcuna efficacia nel territorio regionale neppure quali norme recanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Ciò vale anzitutto in riferimento all'uso di graduatorie inerenti a procedure selettive pubbliche di personale sanitario, posto che il legislatore statale, non concorrendo «al finanziamento della spesa sanitaria, “neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario” (sentenza n. 341 del 2009)» (sentenza n. 133 del 2010; nello stesso senso, successivamente, sentenze n. 115 e n. 187 del 2012 e n. 125 del 2015; nello stesso senso anche sentenza n. 241 del 2018). Ad analoga conclusione deve, in ogni caso, giungersi in riferimento a tutte le graduatorie che concludono concorsi pubblici.»

Sempre con riferimento specifico agli enti territoriali ad autonomia speciale, la Corte ha altresì affermato che, anche ove si volesse configurare la disciplina della validità delle graduatorie concorsuali come disciplina recante principi di coordinamento della finanza pubblica («sebbene non più affiancata a misure di contenimento delle assunzioni»), essa non potrebbe imporsi se non nel rispetto del principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione.

Sottolinea infine codesta Corte che la disciplina delle graduatorie dettata dal legislatore regionale, nell'esercizio della propria competenza residuale, deve comunque avvenire nel rispetto dei canoni costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione (artt. 3 e 97 Costituzione), a tal fine garantendo il reclutamento imparziale degli idonei, nonché verificando la perdurante attitudine professionale degli stessi (*cf. anche* sentenza n. 77/2020).

Ciò premesso, si ritiene tuttavia che la disciplina delle graduatorie andrebbe riguardata da una diversa prospettiva interpretativa, di tipo sistematico-evolutivo, che lasci cioè emergere le diverse declinazioni che i citati canoni costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione possono assumere e, in conseguenza, le differenti possibili violazioni che, dall'accogliere questa o quella prospettiva ermeneutica, possono scaturire. Ciò al fine di evitare l'inosservanza dei menzionati canoni di cui agli artt. 3 e 97 Costituzione, giustappunto sotto altri, ma altrettanto rilevanti profili, tenuto altresì conto delle recenti novità in materia di mobilità introdotte all'interno del nostro ordinamento giuridico.



Al riguardo, una disciplina delle graduatorie non uniforme su tutto il territorio nazionale, poiché rimessa, sotto il profilo dei termini di durata e di validità, alla regolamentazione di ciascuna Regione, determina una frammentazione parimenti idonea a generare una disciplina differenziata in relazione a situazioni del tutto analoghe, senza fornire adeguata motivazione del diverso e più favorevole trattamento.

Peraltro, il personale reclutato dalle regioni assume a tutti gli effetti la qualifica di dipendente pubblico, potendo di fatto transitare anche nei ruoli di amministrazioni centrali, per cui, anche sotto questo ulteriore profilo, non si comprende il motivo della disparità di trattamento che discenderebbe dal persistente orientamento che ammette criteri non uniformi sull'intero territorio nazionale.

A ciò si aggiunga che le modifiche in materia di mobilità del personale, introdotte dall'articolo 3 del decreto-legge n. 80 del 2021, convertito dalla legge n. 113 del 2021, hanno fatto venir meno l'obbligo del previo nulla osta dell'amministrazione di provenienza, rendendo omogenea la disciplina della mobilità per tutti i dipendenti pubblici, compresi i dipendenti regionali e degli enti locali. In tale contesto di riforma, le disposizioni statali sulla durata delle graduatorie concorsuali devono essere concepite e quindi applicate in termini uniformi sull'intero territorio nazionale, ponendosi nella prospettiva di una progressiva limitazione di operatività temporale delle graduatorie stesse. In caso contrario, l'ordinamento si troverebbe a fronteggiare il rischio che il personale di talune amministrazioni regionali possa essere surrettiziamente ammesso, per la peculiarità della disciplina ad esso applicabile, ai generali procedimenti, volontari o obbligatori, di mobilità verso le altre amministrazioni regionali o statali.

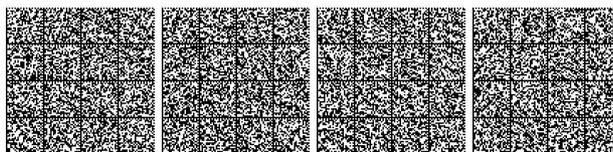
Tanto premesso, si ritiene che la fattispecie delle graduatorie concorsuali afferisca alla competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile» (articolo 117, secondo comma, lett. 1) della Costituzione, trattandosi di una fase prodromica e funzionale all'instaurazione del rapporto di lavoro, con tutto ciò che ne consegue in ordine alla lesione della predetta competenza legislativa statale esclusiva.

Ciò detto, con particolare riferimento alle previsioni statali in materia, si evidenzia che l'efficacia temporale delle graduatorie è sottoposta al regime di validità triennale sia ai sensi della formulazione dell'art. 35, comma 5-ter, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, *ante novella* operata dall'articolo 1, comma 149, legge 27 dicembre 2019, n. 160, che dell'articolo 91 del TUEL che, nella sua formulazione vigente, ne prevede la validità triennale per gli Enti Locali.

Infatti, la modifica legislativa della validità biennale introdotta al citato articolo 35, comma 5-ter del T.U. del pubblico impiego, è entrata in vigore solamente il 1° gennaio 2020 (*cf.* articolo 1, comma 149 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 — Legge di bilancio per il 2020) e pertanto, in ogni caso, non può che valere per le graduatorie approvate da quella data escludendone ogni retroattività.

La legge 27 dicembre 2019, n. 160, infatti, ha modificato esclusivamente l'art. 35, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, prevedendo la validità biennale delle graduatorie e mantenendo pertanto inalterata la formulazione dell'articolo 91 del TUEL dove al comma 4 è previsto che: «Per gli enti locali le graduatorie concorsuali rimangono efficaci per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione». Al riguardo, si segnala, altresì, il parere espresso dalla Corte dei Conti Sardegna Sez. giurisdiz., 21 aprile 2020, n. 85 che si è espressa per il favor della durata triennale per le graduatorie degli Enti locali per via della specialità della norma riferita a tale categoria di Enti ritenendo che: «L'antinomia tra le due disposizioni normative in ordine ai termini di validità delle graduatorie concorsuali (l'art. 35, comma 5-ter, del TUIPI — norma di carattere generale indirizzata a tutte le Amministrazioni indicate nell'art. 1, comma 2, delle «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche» — e l'art. 91, comma 4, del TUEL — norma di carattere speciale indirizzata alle Amministrazioni di cui all'art. 2, comma 1, del «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali») è risolta dal principio *lex posterior generalis non derogat* priori speciali. In altri termini, essendo il criterio cronologico recessivo rispetto a quello di specialità, la modifica della norma di carattere generale non produce effetto rispetto alla norma di carattere speciale, con la conseguenza che la legge di bilancio 2020 introduce un doppio binario in merito ai termini di scadenza delle graduatorie concorsuali: per le Amministrazioni statali di cui all'art. 1, comma 2, TUIPI vale il disposto del citato art. 35 e l'efficacia sarà limitata a due anni (con decorrenza dall'approvazione della graduatoria), mentre per le Amministrazioni di cui all'art. 2, comma 1, TUEL permane il regime previsto del citato art. 91 e l'efficacia sarà di tre anni (con decorrenza dalla pubblicazione della graduatoria).»

Alla luce di quanto sopra si ritiene che ricorrano i presupposti per l'impugnativa, davanti alla Corte Costituzionale *ex art.* 127 della Costituzione, dell'art. 16 della legge in esame laddove, prevedendo la proroga al 31 marzo 2023 delle graduatorie per le assunzioni di personale provinciale a tempo indeterminato, relative al comparto autonomie locali, si pone in contrasto con i principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione, nonché in contrasto con la riserva statale esclusiva in materia di ordinamento civile, nella quale rientra la disciplina del pubblico impiego, di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera l), della Costituzione, esulando, pertanto, dalle attribuzioni conferite alla Provincia dallo Statuto speciale della regione Trentino Alto Adige (artt. 8 e 4 del decreto del Presidente della Repubblica 670/72).



2) Illegittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 1, lett. a) della legge della Provincia autonoma di Trento n. 22/2021, per violazione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera l), nonché violazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (artt. 4 ed 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 670/1972) in relazione all'art. 113, commi 2 e 3 del decreto legislativo n. 50/2016 «Codice dei contratti pubblici».

L'articolo 17 della legge in esame, recante «Integrazioni dell'articolo 5-bis della legge provinciale 9 marzo 2016, n. 2 (legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016)» al primo comma, lettera a) prevede:

1. All'articolo 5-bis della legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nel comma 1, dopo le parole: «e ai componenti della commissione tecnica.» sono inserite le seguenti: «La contrattazione collettiva provinciale può individuare altre funzioni per il cui svolgimento sono riconosciute retribuzioni incentivanti ai sensi di questo comma.»;

In sostanza, la norma, al comma 1, lett. a), prevede che la contrattazione collettiva provinciale possa individuare altre funzioni nell'ambito dei contratti pubblici per il cui svolgimento sono riconosciute retribuzioni incentivanti oltre a quelle elencate dalla già vigente legge provinciale (n. 2/2016, all'art. 5-bis «Incentivi per funzioni tecniche», comma 1).

La disposizione contrasta con l'art. 113, comma 3, decreto legislativo n. 50/2016 «Codice dei contratti pubblici» che assegna alla contrattazione collettiva la determinazione delle modalità e dei criteri di riparto delle risorse disponibili e non già l'individuazione di attività/funzioni tecniche che diano diritto alla corrispondente remunerazione per il personale pubblico come, invece, prevede la norma provinciale.

Invero, solo la legge statale potrebbe intervenire in tal senso dato il carattere tassativo dell'elenco delle funzioni tecniche incentivabili di cui all'art. 113, comma 2 del decreto legislativo n. 50/2016, ribadito dalla giurisprudenza contabile per il loro carattere derogatorio del principio di onnicomprensività del trattamento economico dei dipendenti pubblici ex art. 24, comma 3, decreto legislativo n. 165/2001 e della perentoria struttura della retribuzione per gli stessi stabilita dai contratti collettivi, ex art. 45, comma 1, del medesimo decreto legislativo n. 165/2001 (cfr. ex multis Corte Conti, sez. contr. Veneto, deliberazione n. 121/2020).

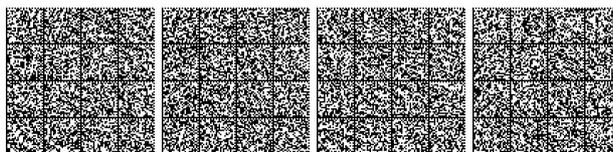
Pertanto, l'individuazione di ulteriori funzioni per il cui svolgimento sono riconosciute retribuzioni incentivanti in materia di contratti pubblici non è preclusa alla sola contrattazione collettiva ma alla stessa legge provinciale stante il carattere tassativo sopra illustrato, e va altresì rilevato che le disposizioni della normativa statale in materia di appalto si impongono anche alle Province autonome (art. 2, comma 3, decreto legislativo n. 50/2016).

A margine si osserva che la legge provinciale non appare coerente con la disciplina statale che individua in maniera tassativa le fattispecie che legittimano l'erogazione di incentivi per funzione tecniche al personale pubblico escludendo qualsiasi possibilità di intervento estensivo sia da parte di altro legislatore sia da parte della contrattazione collettiva.

Anche questa disposizione invade la sfera dell'ordinamento civile riservato alla legislazione esclusiva dello Stato all'art. 117, comma secondo, lett. l), Costituzione, discostandosi dalle norme che a tale ordinamento si riconducono nel caso di specie ed alle quali sono tenute ad adeguarsi anche le Province autonome in base alle specifiche disposizioni di legge e consolidato orientamento della Corte Costituzionale (cfr. in materia di pubblico impiego, art. 1, comma 3 del decreto legislativo n. 165/2001 e Corte Costituzione sent. n. 16/2020; in materia di contratti pubblici, art. 2, comma 3 del decreto legislativo n. 50/2016 e Corte Costituzione sent. n. 269/2014). Ciò, inoltre con la conseguente violazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (artt. 4 ed 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 670/1971) laddove si stabilisce che la legislazione regionale e delle Province autonome deve svolgersi in armonia con la Costituzione, con i principi dell'ordinamento giuridico e con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, di cui le norme richiamate costituiscono espressione.

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare per i motivi esposti in narrativa, i seguenti articoli 16 e 17, comma 1, lettera a) della legge della Provincia autonoma di Trento n. 22 del 27 dicembre 2021.



Si allega:

1. Estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 24 febbraio 2022.

Roma, 25 febbraio 2022

L'Avvocato dello Stato: GALLUZZO

22C00035

N. 15

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 febbraio 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Foreste - Paesaggio - Norme della Regione Toscana - Disposizioni inerenti il regime autorizzatorio necessario per interventi di taglio colturale.

– Legge della Regione Toscana 28 dicembre 2021, n. 52 (Disposizioni in materia di tagli colturali. Modifiche alla l.r. 39/2000), art. 1.

Ricorso (*ex art.* 127, comma 1, Costituzione) per il Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587), presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12 (telefax n. 06.96.51.40.00; indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), giusta delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 24 febbraio 2022

ricorrente contro la Regione Toscana (c.f.: 01386030488; pec: regionetoscana@postacert.toscana.it), in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica

intimata per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge Regione Toscana del 28 dicembre 2021, n. 52, pubblicata nel BUR n. 108 del 29 dicembre 2021, recante «Disposizioni in materia di tagli colturali. Modifiche alla l. r. 39/2000»

per violazione degli articoli 9, e 117, commi primo e secondo, lett. s), Costituzione, in relazione agli articoli 135, 136, 142, 143, 145, 146 e 149 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), all'art. 7, comma 12, del decreto legislativo n. 34/2008 (TUFF), all'art. 36, comma 3, decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 e all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

La legge regionale indicata in epigrafe, che reca «Disposizioni in materia di tagli colturali. Modifiche alla l. r. 39/2000», presenta profili di illegittimità costituzionale, per le ragioni di seguito specificate, in relazione all'articolo 1 (unica disposizione di cui si compone), per violazione degli articoli 9 e 117, primo e secondo comma, lett. s), della Costituzione, in quanto in contrasto con gli articoli 135, 136, 142, 143, 145, 146 e 149 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché con le previsioni di cui all'articolo 7, comma 12, del decreto legislativo n. 34 del 2008 (Testo unico in materia di foreste e filiere forestali), con l'articolo 36, comma 3, del decreto-legge n. 77 del 2021 (*Governance* del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), e all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

L'articolo di cui la legge regionale si compone interviene nell'ambito del regime autorizzatorio necessario per interventi di taglio colturale del bosco.

La premessa da cui muove tale legge è rappresentata dalla esigenza di introdurre un chiarimento relativo al regime autorizzatorio necessario per i casi di taglio colturale di boschi ricompresi in aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136 del decreto legislativo n. 42/2004. Infatti, il secondo considerato del preambolo della legge regionale recita: «Anche in seguito ad alcune criticità emerse recentemente sul territorio regionale, si rende opportuno un intervento normativo finalizzato a chiarire il regime applicativo delle autorizzazioni necessarie allo svolgimento delle predette attività con particolare riferimento agli interventi da eseguirsi nei boschi ricompresi nelle aree dichiarate di notevole interesse pubblico di cui all'art. 136 del decreto legislativo n. 42/2004».

A tal fine l'art. 1 della legge, intitolato «Taglio colturale. Modifiche all'articolo 47-bis della L.R. 39/2000» inserisce nell'articolo 47-bis della legge regionale n. 39 del 2000 il seguente comma 4-bis: «Le disposizioni di cui al comma 4 si applicano anche agli interventi da eseguirsi nelle aree vincolate per il loro particolare valore paesaggistico ai sensi dell'articolo 136 del decreto legislativo n. 42/2004, con la sola eccezione di quelle in cui la dichiarazione di notevole interesse pubblico riguarda in modo esclusivo i boschi.». Il richiamato comma 4 prevede che «I tagli colturali,



comprese le opere connesse di cui all'articolo 49 per la cui esecuzione non sia necessario il rilascio di autorizzazione o concessione edilizia, si attuano nelle forme previste ed autorizzate dalla presente legge, costituiscono interventi inerenti esercizio di attività agro-silvo-pastorale e per essi non è richiesta, ai sensi dell'articolo 149 del decreto legislativo n. 42/2004, l'autorizzazione di cui all'articolo 146 del citato decreto legislativo.» In base a quest'ultima disposizione, i tagli colturali che, sulla base delle caratteristiche individuate dalla norma, possono essere considerati alla stregua di comuni attività agro-silvo-pastorali non necessitano dell'autorizzazione paesaggistica.

In via preliminare, è necessario evidenziare che il già vigente comma 4, ricomprendendo i tagli colturali tra gli interventi inerenti all'esercizio agro-silvo-pastorale ed escludendoli pertanto dall'obbligo di acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica, già si poneva in contrasto con l'articolo 149 del decreto legislativo n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), che distingue gli interventi relativi all'attività agro-silvo-pastorale, esonerati dall'autorizzazione paesaggistica ai sensi della lettera *b*) della disposizione in questione, da altri interventi quali il taglio colturale, esclusi dall'autorizzazione paesaggistica ai sensi della lettera *c*) solo se eseguiti nei boschi e nelle foreste di cui all'articolo 142, comma 1, lettera *g*). Di conseguenza, se il taglio colturale è effettuato in boschi o foreste ricompresi nelle aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136 del Codice stesso, permane l'obbligo del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

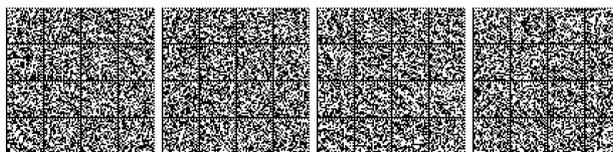
Sembra palese che il legislatore nazionale ha inteso permettere l'esecuzione di alcune tipologie di taglio boschivo in aree sottoposte a vincolo paesaggistico senza l'autorizzazione paesaggistica limitatamente alle aree individuate ai sensi dell'articolo 142, comma 1, lettera *g*), ossia le aree soggette a vincolo in ragione di alcuni parametri di carattere generale («i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227»). Invece, rimangono escluse da questa possibilità, in quanto non previste tra le fattispecie di cui all'articolo 149, le aree sottoposte a vincolo in virtù di peculiari caratteristiche e del loro specifico valore, come tali individuate mediante un apposito provvedimento amministrativo, ai sensi dell'articolo 136 del citato Codice.

È palese che l'impugnata legge regionale è diretta a superare le criticità emerse a seguito del parere del Consiglio di Stato n. 1233 del 2020, reso in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, con il quale è stato escluso che i piani antincendio boschivo, concernenti aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, possano essere approvati senza il preventivo parere favorevole della Soprintendenza territorialmente competente. Infatti, secondo il Consiglio di Stato: «l'errore interpretativo che inficia la posizione regionale consiste nell'aver esteso ai boschi e foreste sottoposti a vincolo provvedimentale (articolo 136 del decreto legislativo n. 42 del 2004, già legge 29 giugno 1939, n. 1497, il regime (meno severo) previsto per i boschi e le foreste sottoposti a vincolo *ex lege* [articolo 142, comma 1, lettera *g*] del predetto decreto legislativo n. 42 del 2004, già legge 8 agosto 1985, n. 431]»»). Pertanto, come chiaramente affermato anche dal Consiglio di Stato, tale diverso regime deriva dalla distinzione tra i boschi e le foreste vincolati sulla base di un apposito provvedimento amministrativo, che ne abbia accertato il notevole interesse pubblico paesaggistico ai sensi dell'articolo 136 del Codice, e i boschi e le foreste vincolati indistintamente *ex lege* come categoria geografica, in base alla c.d. legge Galasso del 1985, poi trasfusa nell'articolo 142, comma 1, lettera *g*), del vigente Codice dei beni culturali e del paesaggio. Per la prima tipologia di boschi e foreste, sottoposti a vincolo provvedimentale, l'esclusione dell'autorizzazione paesaggistica preventiva per interventi inerenti all'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale è limitata ai soli interventi «minori» che non si traducono in taglio colturale, forestazione, riforestazione, opere di bonifica, antincendio e di conservazione. Questi ultimi interventi sono invece sottratti all'obbligo della previa autorizzazione paesaggistica solo ed esclusivamente se eseguiti nei boschi e nelle foreste di cui all'articolo 142, comma 1, lettera *g*), purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia. Né può ritenersi, come espressamente escluso anche dal Consiglio di Stato, che le suddette disposizioni del Codice siano state in qualche misura modificate dal più recente Testo unico in materia di foreste e filiere forestali, di cui al decreto legislativo n. 34 del 2018 (cd. TUFF).

Infatti, l'articolo 7, comma 12, del citato Testo unico, prevede che le regioni e i competenti organi territoriali statali, mediante piani paesaggistici regionali o specifici accordi di collaborazione, stipulati ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, concordino gli interventi previsti e autorizzati dalla normativa in materia, riguardanti le pratiche selvicolturali, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione, da eseguirsi nei boschi tutelati ai sensi dell'articolo 136 del Codice dei beni culturali e del paesaggio e ritenuti paesaggisticamente compatibili con i valori espressi nel provvedimento di vincolo.

Pertanto, la Regione Toscana con la legge in esame, invece di affrontare le criticità emerse sul territorio — come dichiarato nel preambolo alla legge stessa — estende la fattispecie censurata in sede di ricorso straordinario, rendendola strutturale e contravvenendo così a quanto già puntualmente rilevato dal Consiglio di Stato.

Il presidente del Consiglio dei ministri propone pertanto il presente ricorso, affidato al seguente motivo di



DIRITTO

Incostituzionalità dell'art. 1 della Regione Toscana del 28 dicembre 2021, n. 52, per violazione degli articoli 9, e 117, 1° e 2° comma, lett. *s*), Costituzione, in relazione agli articoli 135, 136, 142, 143, 145, 146 e 149 del decreto legislativo n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), all'art. 7, comma 12, del decreto legislativo n. 34 del 2018 (Testo unico in materia di foreste e filiere forestali), all'art. 36, comma 3, del decreto-legge n. 77 del 2021 (*Governance* del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), ed all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

1. Come si è sopra illustrato, l'art. 1 della legge in esame inserisce nell'articolo 47-*bis* della legge regionale n. 39 del 2000 il seguente comma 4-*bis*: «Le disposizioni di cui al comma 4 si applicano anche agli interventi da eseguirsi nelle aree vincolate per il loro particolare valore paesaggistico ai sensi dell'articolo 136 del decreto legislativo n. 42/2004, con la sola eccezione di quelle in cui la dichiarazione di notevole interesse pubblico riguardi in modo esclusivo i boschi.». Il richiamato comma 4 prevede che: «I tagli colturali, comprese le opere connesse di cui all'articolo 49 per la cui esecuzione non sia necessario il rilascio di autorizzazione o concessione edilizia, si attuano nelle forme previste ed autorizzate dalla presente legge, costituiscono interventi inerenti esercizio di attività agro-silvo-pastorale e per essi non è richiesta, ai sensi dell'articolo 149 del decreto legislativo n. 42/2004, l'autorizzazione di cui all'articolo 146 del citato decreto legislativo.»

In base a quest'ultima disposizione, i tagli colturali che, sulla base delle caratteristiche individuate dalla norma, possono essere considerati alla stregua di comuni attività agro-silvo-pastorali non necessitano dell'autorizzazione paesaggistica.

L'impugnata norma introduce nell'ordinamento regionale toscano un'ampia ipotesi di esenzione dall'autorizzazione paesaggistica di quasi tutti gli interventi di taglio boschivo in aree tutelate con specifico vincolo paesaggistico individuato ai sensi degli articoli 136 e seguenti del decreto legislativo n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), sebbene la competenza in materia spetti in via esclusiva al legislatore statale.

Le previsioni di cui agli articoli 136, 142, 146 e 149 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, costituiscono infatti norme interposte, la cui violazione integra il contrasto con la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. *s*), Costituzione. Codesta Corte costituzionale ha in più occasioni affermato che la conservazione dell'ambiente e del paesaggio è materia di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. *s*), Costituzione, non potendo il legislatore regionale introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole in tutto il territorio nazionale, e in particolare non potendo disciplinare in modo difforme dalla legge statale i presupposti e il procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (Corte costituzionale 22 luglio 2021, n. 160). Ad avviso di codesta Corte, infatti, «La procedura di autorizzazione paesaggistica disciplinata dalla normativa statale, non derogabile da parte delle Regione, è volta a stabilire proprio se un determinato intervento abbia o meno un impatto paesaggistico significativo» (Corte costituzionale n. 189 del 2016) e «[i]l principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito [...] adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto» (sentenza n. 74 del 2021. Nello stesso senso, *cfr.* anche le sentenze n. 101, n. 54 e n. 29 del 2021). Per quanto concerne la nozione di bosco, con la sentenza n. 141 del 2021 codesta Corte costituzionale ha affermato che «Le regioni possono dunque intervenire sia sulla definizione di bosco sia su quelle di aree assimilate e di aree escluse, fermo restando che non possono in nessun caso ridurre il livello di tutela e conservazione assicurato dalla normativa statale sopra richiamata».

2. Si evidenzia, inoltre, che la modifica normativa, introdotta unilateralmente dalla Regione, si pone in contrasto anche con la disciplina prevista dal Testo unico in materia di foreste e filiere forestali (decreto legislativo n. 34 del 2018). Infatti, ai sensi dell'articolo 7, comma 12, del TUFF, gli interventi forestali ammessi all'interno di boschi sottoposti a vincoli *ex* articolo 136 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, vanno individuati esclusivamente nell'ambito della pianificazione paesaggistica oppure attraverso accordi tra la Regione e il Ministero della cultura, ai sensi della legge n. 241 del 1990, nel rispetto di specifiche linee guida stabilite a livello statale con decreto interministeriale. Si rappresenta in proposito che, nell'anno 2020, allo scopo di giungere all'accordo previsto dall'articolo 7, comma 12, del TUFF, è stato istituito uno specifico tavolo tecnico tra i rappresentanti regionali del Ministero della cultura e il settore forestazione della Regione Toscana, attualmente impegnato a valutare la possibilità di ricondurre alcuni interventi selvicolturali previsti dalla legge regionale n. 39 del 2000 e dal Regolamento forestale, approvato con DPGR 48/R/2003, tra le semplificazioni o gli esoneri previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 31 del 2017, benché eseguiti



in aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136 del Codice. Anche il Consiglio di Stato, con il parere n. 1233 del 2020, ha ribadito l'esigenza di procedere con accordi tra Ministero della cultura e Regione per l'individuazione di interventi forestali ritenuti compatibili con i dispositivi di vincolo.

Infine, si segnala che nelle more dell'individuazione degli interventi forestali ritenuti compatibili con i dispositivi di vincolo ex articolo 136 del Codice, il legislatore nazionale ha ammesso che possano essere ricondotti al procedimento di autorizzazione paesaggistica semplificata soltanto gli interventi espressamente previsti dal decreto-legge n. 77 del 2021, recante «Semplificazioni in materia di economia montana e forestale», che all'articolo 36, comma 3, dispone quanto segue: «Sono soggetti al procedimento di autorizzazione paesaggistica semplificata di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31, anche se interessano aree vincolate ai sensi dell'articolo 136 del decreto legislativo n. 22 gennaio 2004, n. 42, e nel rispetto di quanto previsto dal Piano Forestale di Indirizzo territoriale e dai Piani di Gestione Forestale o strumenti equivalenti di cui all'articolo 6 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 3 aprile 2018, n. 34, ove adottati, i seguenti interventi ed opere di lieve entità:

- a) interventi selvicolturali di prevenzione dei rischi secondo un piano di tagli dettagliato;
- b) ricostituzione e restauro di aree forestali degradate o colpite da eventi climatici estremi attraverso interventi di riforestazione e sistemazione idraulica;
- c) interventi di miglioramento delle caratteristiche di resistenza e resilienza ai cambiamenti climatici dei boschi».

La norma regionale in esame, pertanto, ponendosi in contrasto anche con la citate disposizione del TUFF, nonché con l'articolo 36, comma 3 del decreto-legge n. 77 del 2021, invade la potestà legislativa statale in materia di tutela del paesaggio e viene meno al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni su cui è basata la co-pianificazione paesaggistica, espressamente posto in rilievo dal menzionato articolo 7, comma 12, del TUFF.

Il contrasto con i parametri interposti costituiti dall'articolo 7, comma 12, del TUFF, nonché con la disciplina della pianificazione paesaggistica contenuta negli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché nell'articolo 36, comma 3, del decreto-legge n. 77 del 2021, integra la violazione, da parte della disposizione regionale in esame, dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

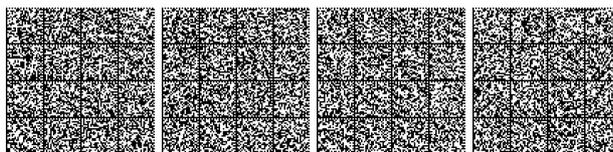
3. La norma regionale in esame contrasta anche con l'articolo 9 della Costituzione, in base al quale il paesaggio costituisce valore costituzionale primario e assoluto (Corte costituzionale n. 378 del 2007), perché la Regione, escludendo la necessità di autorizzazione paesaggistica per i tagli colturali e le opere connesse da eseguirsi nelle aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ha determinato l'abbassamento dei livelli di tutela posti a presidio dei beni paesaggistici.

4. L'impugnata norma si pone altresì in contrasto con l'art. 117, primo comma, Costituzione, in quanto paralizza l'esecuzione del giudicato, in violazione dei principi affermati dall'art. 6 CEDU.

Al riguardo si osserva che, come affermato dalla giurisprudenza amministrativa, il parere del Consiglio di Stato in sede di ricorso straordinario, recepito dal decreto presidenziale che definisce il ricorso, produce l'effetto di giudicato e la relativa esecuzione è coercibile mediante il giudizio di ottemperanza, ai sensi dell'articolo 112, comma 1, lett. b), del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo n. 104 del 2010. (Cons. Stato, Ad. Plen., 6 maggio 2013, n. 9 e n. 10).

Ad avviso dell'Adunanza plenaria, infatti, «Una volta acquisito che la paternità effettiva della decisione è da ricondurre all'apporto consultivo del Consiglio di Stato connotato da una *suitas* giurisdizionale e che, pertanto, il provvedimento finale è meramente dichiarativo di un giudizio formulato da un organo giurisdizionale in modo compiuto e definitivo, si deve convenire che l'atto finale della procedura è esercizio della giurisdizione nel contenuto espresso dal parere del Consiglio di Stato che, in posizione di terzietà e di indipendenza e nel rispetto delle regole del contraddittorio, opera una verifica di legittimità dell'atto impugnato (così Cass., Sez. Un., 19 dicembre 2012, n. 23464). In definitiva il decreto presidenziale che recepisce il parere, pur non essendo, in ragione della natura dell'organo e della forma dell'atto, un atto formalmente e soggettivamente giurisdizionale, è estrinsecazione sostanziale di funzione giurisdizionale che culmina in una decisione caratterizzata dal crisma dell'intangibilità, propria del giudicato, all'esito di una procedura in unico grado incardinata sulla base del consenso delle parti» (Cons. Stato, ad. Plen., sent. n. 9/2013 cit.)

Parimenti, l'Adunanza plenaria con la sentenza n. 10 del 2013, confermando il precedente arresto, ha così statuito in merito all'esecutività del decreto presidenziale adottato a seguito di ricorso straordinario: «La questione dell'ammissibilità del ricorso per ottemperanza dei decreti di accoglimento di ricorsi straordinari al Capo dello Stato, adottati a seguito del parere obbligatorio e vincolante del Consiglio di Stato, è stata già risolta in senso positivo sia dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (per tutte SS.UU. n. 2065 del 28 gennaio 2011) sia dalla successiva giurisprudenza amministrativa recepita da questa Adunanza (vedi sentenza n. 18/2012 cit.), che hanno fatto leva sul rammentato riconoscimento della natura intrinsecamente giurisdizionale di una procedura culminante in una decisione caratterizzata, nel regime generale di alternatività, dalla stabilità tipica del giudicato e, quindi, bisognosa di una tutela esecutiva pie-



namente soddisfacente. Tale indirizzo ha condivisibilmente affermato che il decreto presidenziale, divenuto definitivo, è assimilabile al giudicato amministrativo e, quindi, è suscettibile di ottemperanza sulla scorta dei lineamenti normativi enucleati dagli articoli 112 e seguenti del codice del processo amministrativo».

Nel caso di specie, il sopra citato parere del Consiglio di Stato n. 1233 del 2020 doveva essere eseguito dalla Regione acquisendo l'autorizzazione paesaggistica in relazione al piano antincendio boschivo. Diversamente, la Regione non solo non si è conformata a tale parere, venendo meno alla prescritta acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica, ma è intervenuta normativamente con la disposizione censurata, allo scopo concreto di paralizzare l'esecuzione del giudicato formatosi sul predetto parere.

Pertanto, la disposizione regionale si pone in contrasto con l'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), posto a presidio del diritto al processo, che ricomprende anche il diritto alla corretta esecuzione del giudicato, come confermato da consolidata giurisprudenza (vedasi, a titolo esemplificativo, l'ordinanza del Consiglio di Stato 11 settembre 2013, n. 4499).

La normativa censurata si pone quindi in contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, per violazione del parametro interposto costituito dall'articolo 6 CEDU, secondo gli orientamenti seguiti dalla costante giurisprudenza costituzionale in tema di efficacia delle norme della CEDU sin dalle sentenze n. 349 e n. 348 del 2007, sistematicamente confermate dalla giurisprudenza successiva (*cf.*, *ex multis*, Corte costituzionale n. 308 del 2013).

Per questi motivi il presidente del Consiglio dei ministri propone il presente ricorso e confida nell'accoglimento delle seguenti.

P.Q.M.

«Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 1 della legge Regione Toscana del 28 dicembre 2021, n. 52, pubblicata nel BUR n. 108 del 29 dicembre 2021, recante "Disposizioni in materia di tagli culturali. Modifiche alla l. r. 39/2000", per violazione degli articoli 9, e 117, primo e secondo comma, lett. s), Costituzione, in relazione agli articoli 135, 136, 142, 143, 145, 146 e 149 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), all'art. 7, comma 12, del decreto legislativo n. 34/2008 (TUFF), all'art. 36, comma 3, decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 e all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)».

Si producono:

1. copia della legge regionale impugnata;
2. copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 24 febbraio 2022 recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.

Roma, 25 febbraio 2022

L'Avvocato dello Stato: GUIDA

22C00036

N. 16

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 febbraio 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Usi civici - Procedimento amministrativo - Norme della Regione Calabria - Modifica alla legge regionale n. 18 del 2007 - Procedimenti di liquidazione degli usi civici, di legittimazione della detenzione di fatto senza titolo di terre del demanio civico comunale, di affrancazione del fondo enfiteutico - Definizione semplificata ove questi abbiano ad oggetto le aree ivi previste - Previsione che proroga il termine del 31 dicembre 2021, di presentazione della richiesta che instaura il procedimento semplificato, sino al 31 dicembre 2022.

- Legge della Regione Calabria 23 (*recte*: 28) dicembre 2021, n. 41 ("Modifica dell'articolo 27 della legge regionale 21 agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici). Proroga termini"), art. 1.



Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, c.f. 80224030587, n. fax 0696514000 ed indirizzo p.e.c. per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcertavvocaturastato.it, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato per legge,

Contro la Regione Calabria, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica,

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria n. 41 del 23 dicembre 2021, pubblicata nel BURC della Regione Calabria n. 114 del 29 dicembre 2021, recante «Modifica dell'art. 27 della legge regionale 21 agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici). Proroga termini», per violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), 117, secondo comma, lettera *l*), 118 della Costituzione, rispetto ai quali costituiscono norme interposte la legge n. 168 del 2017 (Norme in materia di domini collettivi) nonché le altre norme statali in materia di usi civici, gli articoli 142, comma 1, lettera *h*), 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, e del principio di leale collaborazione e ciò a seguito ed in forza della delibera di impugnativa assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 24 febbraio 2022.

FATTO

La legge regionale n. 41 del 2021, «Modifica dell'art. 27 della legge regionale 21 agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici). Proroga termini», dispone, all'art. 1, intitolato (Modifica dell'art. 27, comma 1, legge regionale 21 agosto 2007, n. 18):

1. «Alla fine del comma 1 dell'art. 27 della legge regionale 21 agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici), le parole: «31 dicembre 2021» sono sostituite dalle seguenti: «31 dicembre 2022».

Preliminarmente si evidenzia che, nel suo impianto generale, non oggetto di modifica da parte della legge regionale n. 41 in esame, la legge regionale Calabria n. 18 del 2007 ha inteso conferire ai comuni, ai sensi dell'art. 14, le funzioni amministrative concernenti la liquidazione degli usi civici, la verifica demaniale di terre oggetto di usi civici, la legittimazione di occupazioni abusive e l'affrancazione, la gestione e la classificazione dei terreni di uso civico, e ha riservato alla Regione la competenza in materia di funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo (art. 6).

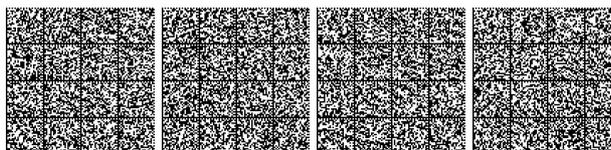
La medesima legge ha altresì introdotto, in via transitoria e per le sole «aree urbane», individuate dall'art. 26 quali le «aree con destinazione urbanistica edificatoria, commerciale, agricola o industriale, ovvero aree parzialmente o completamente edificate o pertinenze di fondi urbani», una procedura semplificata per la definizione delle procedure di cui agli articoli 17, 19 e 20; la procedura *de qua* prevede che, all'interno di tali aree urbane, è possibile definire le istanze di liquidazione degli usi civici, di legittimazione della detenzione di fatto senza titolo di terre del demanio civico comunale, di affrancazione del fondo enfiteutico, mediante una procedura con *iter* semplificato.

Tale procedura semplificata prevede, ai sensi dell'art. 27, commi 3 e 4, che ai fini della definizione delle istanze di liquidazione degli usi civici, di legittimazione dell'occupazione abusiva di terre del demanio civico comunale e di affrancazione del fondo enfiteutico non è richiesta né l'acquisizione del parere della Comunità montana, né l'approvazione o il visto regionale; inoltre tali istanze si intendono accolte con la formazione del silenzio-assenso nel caso in cui il Comune non comunichi, entro il termine di centoventi giorni dalla presentazione, il rigetto delle stesse, ovvero rappresenti esigenze istruttorie o richieda l'integrazione di atti o documenti, nel qual caso il termine è interrotto e riprende a decorrere per ulteriori centoventi giorni dall'espletamento dell'istruttoria o dall'integrazione documentale.

L'esperimento della richiamata procedura, che prima dell'entrata in vigore della legge regionale in esame risultava consentito fino alla data del 31 dicembre 2021, è stato prorogato, per effetto della odierna novella, fino alla data del 31 dicembre 2022.

Tale proroga, costituendo soltanto l'ultima di una lunga serie di proroghe già disposte in materia dalla Regione Calabria, appare idonea a determinare, irrimediabilmente, una stabilizzazione della misura in esame, a dispetto del suo carattere transitorio.

Tanto premesso, la legge regionale suddetta, giusta determinazione assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 24 febbraio 2022, è impugnata per i seguenti



MOTIVI DI DIRITTO

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria n. 41 del 23 dicembre 2021, pubblicata nel BURC della Regione Calabria n. 114 del 29 dicembre 2021, recante «Modifica dell'art. 27 della legge regionale 21 agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici). Proroga termini», per violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), 118 della Costituzione, rispetto ai quali costituiscono norme interposte la legge n. 168 del 2017 (Norme in materia di domini collettivi) nonché le altre norme statali in materia di usi civici, gli articoli 142, comma 1, lettera *h*), 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, e del principio di leale collaborazione.

1. Quadro normativo di riferimento.

Come si è detto, la procedura semplificata prevista dall'art. 27 della legge regionale 21 agosto 2007, n. 18 (norme in materia di usi civici), nell'assegnare al comune un ruolo pressoché esclusivo con riferimento a quelle funzioni amministrative che incidono sugli usi civici, non tiene in debito conto che si sta legiferando in un ambito appartenente alla esclusiva competenza dello Stato.

Come noto, l'art. 142, comma 1, lettera *h*), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137», nel disciplinare le aree tutelate per legge, include fra queste le zone gravate da usi civici, sottoponendole a vincolo paesaggistico.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio riprende quanto già stabilito con decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante «Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale», convertito dalla legge 8 agosto 1985, n. 431.

Tale disciplina è improntata al principio secondo il quale i caratteri morfologici, le peculiari tipologie d'utilizzo dei beni d'uso civico e il relativo regime giuridico sono meritevoli di tutela per la realizzazione di interessi generali, ulteriori e diversi rispetto a quelli che avevano favorito la conservazione integra e incontaminata di questi patrimoni collettivi, in ragione del valore paesaggistico intrinseco che le aree territoriali coperte da uso civico presentano per le loro caratteristiche morfologiche ed ubicazionali.

Le disposizioni richiamate, come ribadito in più occasioni dalla Corte costituzionale, costituiscono norme di grande riforma economico-sociale.

Esse si impongono pertanto al rispetto del legislatore regionale (tra le tante, sentenze n. 210 del 2014, n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009).

È infatti indiscussa la sussistenza di uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio.

La straordinaria importanza di tali patrimoni e la necessità di conservarli integri per le generazioni future ha portato il legislatore del 1927 (legge 16 giugno 1927, n. 1766 e relativo regolamento di attuazione del 26 febbraio 1928, n. 332 sul riordinamento degli usi civici nel Regno) a sancire il regime di indisponibilità e di tutela dei beni demaniali di uso civico, rafforzato dalla loro classificazione come «beni ambientali» (legge 8 agosto 1985, n. 431).

Già nel sistema della legge del 1927, i beni demaniali di uso civico erano tutelati nella loro originaria destinazione agro-silvo-pastorale.

La legge 20 novembre 2017, n. 168, recante «Norme in materia di domini collettivi», ha rafforzato il regime di indisponibilità dei detti beni, introducendo il concetto della «perpetua» destinazione agro-silvo-pastorale dei beni demaniali di uso civico, che deve quindi permanere per le generazioni future, con il mantenimento del vincolo ambientale anche in caso di liquidazione degli usi civici.

Con la predetta legge si è stabilito che i beni di collettivo godimento sono tutelati e valorizzati in quanto elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali; strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale; componenti stabili del sistema ambientale; basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale; strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale; fonte di risorse rinnovabili da valorizzare e utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto.

La stessa legge prevede inoltre, all'art. 3, comma 3, che il regime giuridico dei beni collettivi «resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale».

Tale regime è reso ancora più stringente dal successivo comma 6, del medesimo art. 3, il quale stabilisce che «Con l'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici di cui all'art. 142, comma 1, lettera *h*), del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici».



La Corte costituzionale ha avuto modo di evidenziare che «(...) dalla nuova legge — e già per effetto della nuova terminologia nella denominazione dell'istituto — emerge con evidenza il netto cambiamento di prospettiva con cui l'ordinamento statale ha provveduto alla regolamentazione della materia.

Infatti, se la disciplina contenuta nella legge n. 1766 del 1927 era ispirata ad una chiara finalità liquidatoria, che trovava fondamento nella posizione di disfavore con cui il legislatore dell'epoca valutava l'uso promiscuo delle risorse fondiari e nell'esigenza di trasformare la proprietà collettiva in proprietà individuale, nel quadro del controllo sull'indirizzo delle attività produttive proprio del carattere dirigistico dell'ordinamento corporativo, al contrario la disciplina contenuta nella legge n. 168 del 2017, pur senza abrogare la precedente normativa, risulta orientata alla prevalente esigenza di salvaguardare le numerose forme, molteplici e diverse nelle varie aree territoriali, in cui si realizzano modalità di godimento congiunto e riservato di un bene fondiario da parte dei membri di una comunità, sul presupposto che esse sono funzionali non soltanto alla realizzazione di un interesse privato dei partecipanti, ma anche di interessi superindividuali di carattere generale, connessi con la salvaguardia dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico e culturale del Paese» (Corte costituzionale, sentenza n. 228 del 2021).

In altra pronuncia in materia di usi civici, la Corte ha affermato che «il riconoscimento normativo della valenza ambientale dei beni civici ha determinato, da un lato, l'introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall'altro, la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo cui eventuali mutamenti di destinazione — salvo i casi eccezionali di legittimazione delle occupazioni e di alienazione dei beni silvo-pastorali — devono essere compatibili con l'interesse generale della comunità che ne è titolare» (cfr. sentenza n. 103 del 2017).

La Corte ha evidenziato, ancora, che «La consolidata vocazione ambientalista degli usi civici e dei domini collettivi — che, per altro verso, chiama in causa la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione (sentenza n. 103 del 2017), oltre quella in materia di «ordinamento civile» (...) — è ora chiaramente affermata dalla stessa legge n. 168 del 2017, nella parte in cui — nell'enunciare che i domini collettivi sono riconosciuti in attuazione, tra l'altro, dell'art. 9 della Costituzione (sentenza n. 71 del 2020) — stabilisce che, con l'imposizione del vincolo paesaggistico, l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio ed aggiunge che «[t]ale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici» (art. 3, comma 6).

Inoltre la dichiarata connotazione dei domini collettivi come «comproprietà inter-generazionale» (art. 1, comma 1, lettera c, della legge n. 168 del 2017) mostra una chiara proiezione diacronica affinché l'ambiente e il paesaggio siano garantiti anche alle future generazioni» (così ancora Corte costituzionale, n. 228 del 2021). La Corte ha anche affermato che «La regola generale, desumibile dalla legge n. 1766 del 1927, rimane quella per cui un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di alienazione o di liquidazione al di fuori delle ipotesi tassative contemplate dalla legge stessa e dal regolamento dettato per la sua esecuzione (regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, recante «Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno»)» (Corte costituzionale n. 228 del 2021). Tanto che «la destinazione di beni civici può essere variata solo nel rispetto della vocazione dei beni e dell'interesse generale della collettività» (Corte costituzionale n. 103 del 2017).

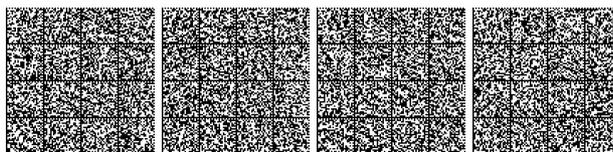
In questo quadro si inserisce il recente intervento legislativo di cui al decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (c.d. decreto semplificazioni), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, mediante il quale il legislatore statale ha introdotto talune importanti novità in materia di trasferimenti di diritti di uso civico e permutate aventi a oggetto terreni a uso civico.

In particolare, l'art. 63-bis del predetto decreto-legge ha aggiunto tre nuovi commi (8-bis, 8-ter e 8-quater) all'art. 3, della legge n. 168 del 2017, prevedendo la facoltà per le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano di consentire ai comuni i trasferimenti di diritti di uso civico e le permutate — nei casi di terreni appartenenti al demanio civico in situazione di accertata e irreversibile trasformazione — in altre aree appartenenti al patrimonio disponibile degli Enti territoriali e locali, esclusivamente per terreni di superficie e valore equivalente.

I trasferimenti di diritti di uso civico e le permutate hanno a oggetto terreni di superficie e valore ambientale equivalenti che appartengono al patrimonio disponibile degli enti. Questi terreni vengono di conseguenza demanializzati, mentre quelli dai quali sono trasferiti i diritti di uso civico vengono di conseguenza sdemanializzati e su di essi è mantenuto il vincolo paesaggistico.

Mediante tale novella il legislatore statale introduce, pertanto, talune deroghe — aventi carattere eccezionale e, come tali, di stretta interpretazione, in ossequio alla richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale — alla regola generale sancita dalla legge n. 168 del 2017, ove si stabilisce, come detto, la inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità e la perpetua destinazione agro-silvo-pastorale dei beni collettivi (art. 3, comma 3).

2. Illegittimità costituzionale della proroga disposta dall'art. 1 della legge Regione Calabria n. 41 del 2021.



a. La legge regionale in esame, pertanto, deve essere analizzata all'interno del quadro normativo statale di riferimento.

Essa introduce la proroga — per un ulteriore anno — della procedura semplificata disciplinata dall'art. 27 della legge n. 18 del 2007, governata dall'istituto del silenzio-assenso ed esperibile, in particolare, per la definizione dei procedimenti amministrativi concernenti la liquidazione degli usi civici, la legittimazione dell'occupazione abusiva di terre del demanio civico comunale e l'affrancazione del fondo enfiteutico.

Per la definizione di tali istanze, dispone l'art. 27, al comma 3, non è necessario acquisire il parere della Comunità montana, né ottenere l'approvazione o il visto regionale. Il successivo comma 4 dispone inoltre che l'istanza si intenda accolta nel caso in cui il Comune non comunichi, entro il termine di centoventi giorni dalla presentazione, il rigetto della stessa, ovvero rappresenti esigenze istruttorie o richieda l'integrazione di atti o documenti, nel qual caso, il termine è interrotto e riprende a decorrere per ulteriori centoventi giorni dall'espletamento dell'istruttoria o dall'integrazione documentale.

Ne consegue evidentemente che, oltre a non prevedere da parte del Comune né l'acquisizione del parere della Comunità montana, né l'approvazione o il visto regionale, tale *iter* semplificato poggia sull'istituto del silenzio-assenso, dal momento che è stabilito che in tutti i casi in cui il Comune interessato non riesca a definire l'istanza del privato con un provvedimento espresso nel termine previsto dalla norma censurata, le domande sopra richiamate si intenderanno accolte.

La disposizione risulta, quindi, improntata a favorire la liquidazione degli usi civici, la legittimazione dell'occupazione senza titolo e l'affrancazione dei fondi enfiteutici, consentendole con le modalità estremamente semplificate sopra descritte, e addirittura con la formazione del provvedimento per silenzio-assenso. Pertanto, la disposizione regionale si pone radicalmente in contrasto con la disciplina statale, che non reca analoghe «semplificazioni», e — soprattutto — contravviene ai principi sottesi alla legge n. 168 del 2017, la quale, come sopra ricordato, ha superato la finalità liquidatoria della normativa previgente, valorizzando le esigenze di conservazione in perpetuo degli usi civici.

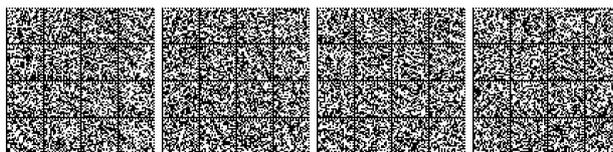
La disposizione regionale è, infatti, improntata a una logica tutta sbilanciata in favore della proprietà privata e in danno di quella collettiva, tanto da consentire la cessazione di quest'ultima sulla base di una mera istanza di un privato, senza il parere della Comunità montana e sulla base di una volontà del Comune espressa mediante un mero silenzio-assenso.

Di conseguenza, la Regione interviene in via del tutto autonoma, in una materia disciplinata dalla legge statale, ponendosi al di fuori degli stringenti limiti imposti dalla stessa.

Al riguardo, la Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire che «La competenza regionale nella materia degli usi civici deve essere intesa come legittimazione a promuovere, ove ne ricorrano i presupposti, i procedimenti amministrativi finalizzati alle ipotesi tipiche di sclassificazione previste dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del regio decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del regio decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del regio decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del regio decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751) e dal relativo regolamento di attuazione (regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 recante «Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno»), nonché quelli inerenti al mutamento di destinazione (Corte costituzionale n. 178 del 2018).

Più in dettaglio, l'Ecc. Corte e la stessa Corte di Cassazione hanno affermato che «l'art. 66 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, che ha trasferito alle Regioni soltanto le funzioni amministrative in materia di usi civici, non ha mai consentito alla Regione — e non consente oggi, nel mutato contesto del Titolo V della Parte II della Costituzione — di invadere, con norma legislativa, la disciplina dei diritti [condominiali degli utenti], estinguendoli, modificandoli o alienandoli [e che] un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di alienazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal regio decreto n. 332 del 1928 per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, «che lo assimila ad un bene appartenente al demanio [...]» (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 28 settembre 2011, n. 19792)» (Corte costituzionale, n. 113 del 2018). L'incommerciabilità derivante da tale regime comporta che la preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso, ne vieti qualunque circolazione (in questo senso ancora Corte costituzionale, n. 113 del 2018).

L'art. 1, della legge regionale n. 41 del 2021, che apporta modifiche alla legge regionale 21 agosto 2007, n. 18, prevedendo che: «Alla fine del comma 1 dell'art. 27 della legge regionale 21 agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici), le parole «31 dicembre 2021» sono sostituite dalle seguenti: «31 dicembre 2022», è pertanto costituzionalmente illegittimo».



Le disposizioni contenute nel predetto art. 1 della legge regionale in esame invadono la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in quanto prevedono, all'esito di un procedimento avente carattere semplificato e, come già evidenziato, governato dall'istituto del silenzio-assenso, la liquidazione degli usi civici, la legittimazione dell'occupazione abusiva di terre del demanio civico comunale e l'affrancazione del fondo enfiteutico dei beni ricadenti in aree urbane senza — tra l'altro — tenere conto che le zone gravate da usi civici sono assoggettate a vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera *h*), del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Le previsioni regionali censurate inoltre svolgono le funzioni riservate al piano paesaggistico, che è lo strumento al quale è rimessa la fissazione della disciplina d'uso dei beni paesaggistici, ai sensi degli articoli 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Al riguardo, occorre ricordare che «la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di «una integrazione tra uomo e ambiente naturale»» (Corte costituzionale n. 46 del 1995).

Alla tutela — tra l'altro — di tale interesse è diretta la previsione dell'art. 143, comma 1, lettera *c*), del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ove si prevede che il piano paesaggistico debba comprendere la «ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell'art. 142, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione».

Come detto, tra le aree interessate dal richiamato art. 142, comma 1, del Codice dei beni culturali e del paesaggio rientrano quelle «assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» (lettera *h*).

Il Codice assegna una posizione di assoluta preminenza, nel contesto della pianificazione territoriale, al Piano paesaggistico, approvato sulla base dell'intesa tra lo Stato e la Regione (*cf.* art. 135, comma 1), il quale non è derogabile, né modificabile da alcun altro piano, programma o progetto di intervento (art. 145).

La co-pianificazione, ai sensi del citato art. 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ha natura obbligatoria per le aree vincolate gravate da vincoli paesaggistici, ed è norma di grande riforma economico-sociale, che si impone, peraltro, finanche nei confronti delle regioni ad autonomia speciale.

Nella sua giurisprudenza, codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha spesso sottolineato che l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica «è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale» (Corte costituzionale, n. 182 del 2006; *cf.* anche la sentenza n. 272 del 2009).

Con il nuovo art. 1 della legge regionale, la Regione interviene tuttavia unilateralmente, anziché attraverso la pianificazione condivisa, e si inserisce, altresì, nel quadro della incompiuta pianificazione paesaggistica regionale, nonostante il percorso intrapreso dall'Amministrazione abbia portato all'approvazione del propedeutico Quadro Territoriale Regionale a Valenza Paesaggistica.

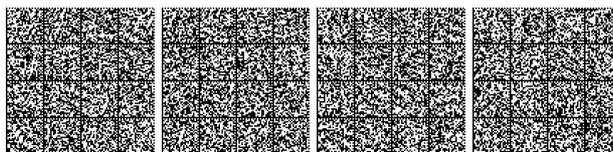
La tutela del paesaggio, che è dettata dalle leggi dello Stato, trova infatti la sua espressione nei piani territoriali, a valenza ambientale, o nei piani paesaggistici, redatti dalle Regioni.

I piani paesaggistici regionali costituiscono il luogo della più compita espressione legislativa delle politiche in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio, luogo in cui le diverse potestà statali e regionali si compongono in un quadro unitario.

b. La mancata adozione degli stessi e l'utilizzo, da parte del legislatore regionale, di modalità unilaterali che si pongono al di fuori dello strumento collaborativo del piano paesaggistico la cui redazione è obbligatoria per le Regioni, costituiscono altresì violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 118 della Costituzione.

I principi in materia di co-pianificazione contenuti nel Codice dei beni culturali e del paesaggio comportano, pertanto, l'illegittimità costituzionale di una disciplina regionale recante forme di modificazione dei vincoli di destinazione delle aree gravate da usi civici, senza consentire allo Stato di far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio e prevedendo effetti modificativi del regime dei beni prima e al di fuori del piano paesaggistico (Corte costituzionale n. 210 del 2014).

In questa prospettiva, è stata ritenuta illegittima, per violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, anche una disciplina regionale che attribuiva ai Comuni il potere di attuare processi di transazione giurisdizionale a chiusura di liti o cause legali in corso (*cf.* ancora Corte costituzionale n. 210 del 2014). Nel solco di questi principi, la Corte, anche di recente, ha affermato che «è proprio la pianificazione ambientale e paesaggistica,



esercitata da Stato e Regione, secondo le condivise modalità specificate da questa Corte (sentenza n. 210 del 2014), la sede nella quale eventualmente può essere modificata, attraverso l'istituto del mutamento di destinazione, l'utilizzazione dei beni d'uso civico per nuovi obiettivi» (Corte costituzionale n. 178 del 2018).

La disciplina regionale censurata, dettando unilateralmente previsioni relative alla liquidazione, alla legittimazione dell'occupazione abusiva e alla affrancazione del fondo enfiteutico in aree gravate da usi civici è, pertanto, illegittima per violazione dell'art. 142, comma 1, lettera *h*), nonché degli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, della legge n. 168 del 2017, nonché delle altre norme statali in materia di usi civici; disposizioni che costituiscono altrettanti parametri interposti rispetto agli articoli 9, 117, secondo comma, lettera *s*), e 118 della Costituzione.

2. Illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria n. 41 del 23 dicembre 2021, pubblicata nel BURC della Regione Calabria n. 114 del 29 dicembre 2021, recante «Modifica dell'art. 27 della legge regionale 21 agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici). Proroga termini», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*) della Costituzione rispetto ai quali costituiscono norme interposte la legge n. 168 del 2017 (Norme in materia di domini collettivi) nonché le altre norme statali in materia di usi civici.

Come è emerso dal quadro normativo di riferimento in materia di usi civici, dettagliatamente richiamato ed illustrato, e come di recente affermato da codesta Ecc.ma Corte costituzionale «gli usi civici e ora i domini collettivi configurano, secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 71 del 2020, n. 178 e n. 113 del 2018 e n. 103 del 2017), un diritto soggettivo dominicale, che presenta i caratteri della proprietà comune, sia pure senza quote, su un bene indiviso. Si tratta, dunque, di un diritto reale, che segue il bene, tutelabile con azione petitoria, e che presenta i caratteri propri dei diritti reali quali, in particolare, l'assolutezza, l'immediatezza e l'inerenza.

La natura di diritto dominicale attrae la disciplina dell'istituto nella materia «ordinamento civile», alla quale appartiene la qualificazione della natura pubblica o privata dei beni (sentenza n. 228 del 2016), la regolazione della titolarità e dell'esercizio del diritto, l'individuazione del suo contenuto, la disciplina delle facoltà di godimento e di disposizione in cui esso si estrinseca (art. 832 del codice civile) e quella della loro estensione e dei loro limiti.

L'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia «ordinamento civile» trova fondamento nell'esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati (da ultimo, sentenza n. 75 del 2021) - (Corte costituzionale, sentenza n. 228 del 2021).

Il regime dominicale degli usi civici appartiene quindi alla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato.

E, come già detto, la ragione dell'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia «ordinamento civile» trova, per quanto riguarda gli usi civici e ora i domini collettivi, fondamento nell'esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati.

La norma regionale impugnata lede questa esigenza perché interviene nella disciplina della proprietà collettiva, peraltro in modo difforme da quanto previsto dalle norme statali in materia, così pregiudicando la necessaria uniformità della regolamentazione dell'istituto su tutto il territorio nazionale.

La legge statale non consente in linea di principio l'alienazione o la liquidazione degli usi civici, fuori dei casi espressamente contemplati.

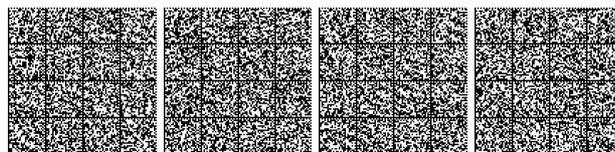
Introducendo la possibilità di liquidare gli usi civici, legittimarne l'uso senza titolo o affrancare i fondi enfiteutici anche per *silentium* e senza il parere delle Comunità montane comporta un grave vulnus alla conservazione dei predetti diritti collettivi, non previsto dalla legge statale.

Risulta pertanto violata anche la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

P. Q. M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso,

chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, l'art. 1 della legge della Regione Calabria n. 41 del 23 dicembre 2021, pubblicata nel BURC della Regione Calabria n. 114 del 29 dicembre 2021, recante «Modifica dell'art. 27 della legge regionale 21 agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici). Proroga termini».



Con l'originale notificato del presente ricorso si deposita:

attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri, nella riunione del giorno 24 febbraio 2022, della determinazione di impugnare la legge della Regione Calabria n. 41 del 2021, secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie; copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Calabria.

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, 25 febbraio 2022

L'Avvocato dello Stato: MANGIA

22C00040

N. 24

Ordinanza del 10 febbraio 2022 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto dal Consiglio dell'Ordine degli Psicologi del Lazio ed altri contro Ministero della difesa; Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri; Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Roma

Professioni - Militari - Ordinamento militare - Previsione che non contempla, accanto ai medici militari, anche gli psicologi militari tra i soggetti a cui, in deroga all'art. 894 del Codice dell'ordinamento militare, non sono applicabili le norme relative alle incompatibilità inerenti all'esercizio delle attività libero professionali, nonché le limitazioni previste dai contratti e dalle convenzioni con il Servizio sanitario nazionale.

– Decreto legislativo 15 marzo 2010 n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), art. 210, comma 1.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3286 del 2017, proposto da:

Consiglio dell'Ordine degli Psicologi del Lazio, in persona del Presidente *pro tempore*, Giorgio Fanelli, Emanuele Foglia, Isabella Lo Castro, Annamaria Sarto, Angelica Pepe, Giovanna Palladino, Federica Murgia, Lucio Aucello, rappresentati e difesi dall'avvocato Luca Lentini, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazza della Marina n. 1;

contro Ministero della Difesa, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

nei confronti della Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri e Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Roma, non costituiti in giudizio;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Prima *Bis*) n. 10492/2016, resa tra le parti, concernente l'annullamento dei provvedimenti del Ministero della Difesa di diniego di autorizzazione all'esercizio della libera professione di psicologo fuori dall'orario di servizio.

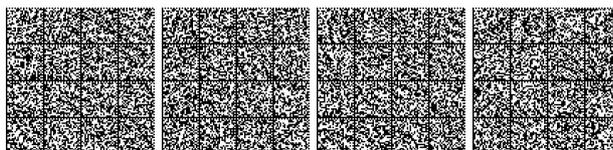
Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della difesa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1° febbraio 2022 il Cons. Carmelina Addesso e udito per la parte appellante l'Avv. Luca Lentini.

1. Con il ricorso in epigrafe il Consiglio dell'Ordine degli Psicologi del Lazio, in persona del Presidente *pro tempore*, unitamente ai dottori Giorgio Fanelli, Emanuele Foglia, Isabella Lo Castro, Annamaria Sarto, Angelica Pepe, Giovanna Palladino, Federica Murgia e Lucio Aucello, ha impugnato la sentenza del TAR Lazio, sez. I bis n. 10492/2016



del 21 ottobre 2016 nella parte in cui ha respinto, previa riunione, i ricorsi nn. RG 3204/2012, 5277/2012 e 4716/2013 proposti avverso gli atti di diniego del Ministero della Difesa all'esercizio della libera professione di psicologo fuori dall'orario di servizio.

Non è stato, invece, impugnato il capo della sentenza che ha dichiarato inammissibile il ricorso RG n. 10557/2008, proposto dal Consiglio dell'Ordine avverso la circolare del Ministero della difesa del 31/07/2008 nella parte in cui, al punto n. 7 lettera *f*) paragrafo 4, prevede che, per il personale militare, l'eventuale iscrizione all'albo degli psicologi debba essere accompagnata da «annotazione attestante lo stato giuridico professionale di dipendente pubblico e il divieto di esercitare la professione», in quanto le doglianze relative alla circolare sono state ritenute ammissibili e trattate negli altri ricorsi.

2. Con ricorso in primo grado rubricato al n. RG. 10557/2008, il Consiglio dell'Ordine degli Psicologi del Lazio impugnava la circolare del Ministero della difesa datata 31 luglio 2008, recante «Disposizioni in materia di esercizio di attività extraprofessionali retribuite da parte del personale militare e di concessione delle relative autorizzazioni. Disciplina delle incompatibilità», ritenendola lesiva delle proprie prerogative di ente pubblico esponenziale della categoria professionale degli psicologi, nonché dei diritti e degli interessi di questi ultimi.

2.1 Secondo parte ricorrente, la circolare, laddove sostiene che allo psicologo militare l'iscrizione all'albo è «consentita ma con annotazione attestante lo stato giuridico-professionale di dipendente pubblico e il divieto di esercitare la libera professione» (punto 7, lettera *f*, paragrafo 4), sarebbe erronea e illegittima, in quanto non esiste alcun divieto legale all'esercizio della libera professione per gli psicologi dipendenti pubblici, a cui è consentita l'iscrizione al relativo Albo.

2.2 Con tre successivi ricorsi autonomi, integrati da motivi aggiunti, rubricati ai n.n RG. 3204/2012, 5277/2012 e 4716/2013, il Consiglio dell'Ordine degli Psicologi del Lazio, unitamente ad alcuni psicologi appartenenti al personale militare, ha impugnato, insieme alla sopra indicata circolare, le determinazioni con cui il Ministero della difesa ha respinto le istanze volte ad ottenere l'autorizzazione all'esercizio della libera professione fuori dall'orario di servizio e senza vincolo di occasionalità.

2.3 In particolare, con ricorso RG n. 3204/2012 i dottori Giorgio Fanelli, Emanuele Foglia, Isabella Lo Castro, Annamaria Sarto e il Consiglio dell'Ordine degli Psicologi del Lazio impugnavano gli atti di diniego del Ministero della Difesa, Direzione Generale per il Personale Militare datati 7 febbraio 2012 (Fanelli), 27 febbraio 2012 (Foglia) e 19 marzo 2012 (Lo Castro e Sarto); con ricorso RG n. 5277/2012 le dottoresse Angelica Pepe, Giovanna Palladino e Federica Murgia, unitamente al Consiglio dell'Ordine, impugnavano la nota di diniego datata 2 aprile 2012 (nota della Direzione Generale per il Personale Militare, III Reparto, 7ª Divisione, prot. n. MDGMILIII75/0167185 del 2 aprile 2012, conosciuta dalle interessate solo per presa visione) alle istanze di autorizzazione presentate in data 12 marzo 2012; infine, con ricorso RG n. 4716/2013 il dott. Lucio Aucello e il Consiglio dell'Ordine impugnavano l'atto di diniego del 6 dicembre 2012 con cui venivano respinte le istanze presentate dal ricorrente in data 11 aprile 2012 e 23 maggio 2012.

3. Il TAR, previa riunione, dichiarava inammissibile il primo ricorso (RG. n. 10557/2008), sulla scorta della natura meramente ricognitiva della circolare impugnata, e respingeva gli altri, con compensazione delle spese.

3.1 Rilevava, in particolare, il giudice di primo grado che:

— l'art. 894, decreto legislativo n. 66/2010 sancisce un regime di assoluta incompatibilità tra la professione militare e l'esercizio di qualsiasi altra professione, salvo i casi previsti da disposizioni speciali, conformemente a quanto previsto, in via generale, per il pubblico impiego dall'art. 53 del decreto legislativo n. 165/2001;

— nel quadro normativo così delineato, non è rinvenibile alcuna disposizione speciale che consenta, in deroga all'art. 53 e all'art. 894 citati, l'esercizio non occasionale della libera professione dello psicologo da parte del personale militare, potendo essere autorizzate solo singole prestazioni, saltuarie e ben individuate;

— è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 210, decreto legislativo n. 66/2010 che consente ai soli ufficiali medici, e non agli ufficiali psicologi, l'esercizio della libera professione non occasionale, attesa la non assimilabilità delle due figure, in quanto è stata ormai unanimemente riconosciuta dalla giurisprudenza una netta distinzione tra la posizione dei medici e quella degli psicologi che esclude ogni possibile loro equiparazione;

— la previsione, nell'ambito della circolare, dell'annotazione nell'Albo del divieto di esercizio della libera professione rappresenta una coerente applicazione della normativa vigente (art. 8, commi 2 e 3, della legge n. 56 del 1989) che preclude agli ufficiali psicologi, i quali possono essere iscritti liberamente all'albo, l'esercizio della libera professione senza vincolo di occasionalità.



4. Con ricorso in appello notificato in data 18 aprile 2017 i ricorrenti chiedono la riforma della sentenza di primo grado sulla scorta dei seguenti motivi:

1) Erroneità in fatto e in diritto, contraddittorietà, difetto e/o insufficienza di motivazione della sentenza per omessa valutazione della genesi dell'art. 210 del decreto legislativo n. 66/2010 e per omessa valutazione della previgente prassi amministrativa che facoltizzava i Medici militari ad esercitare la libera professione esterna senza vincolo di occasionalità. Erroneità della sentenza per travisamento del motivo, dei ricorsi introduttivi, consistente nella violazione e falsa applicazione: degli articoli 60 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3; dell'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 - degli articoli 1, 2, 3 e 8 della legge 18-2-1989, n. 56 istitutiva dell'Ordine degli Psicologi; dell'art. 25 del R.D. 17 novembre 1932 e dei principi comunitari in materia di libera concorrenza. Il TAR ha trascurato di considerare che, al momento dell'instaurazione del primo giudizio, R.G. n. 10557/2008, non esisteva una chiara norma di legge che consentisse espressamente ai medici la facoltà di svolgere attività libero professionali senza vincolo di occasionalità, in deroga all'art. 894, decreto legislativo n. 66/2010 (Codice dell'Ordinamento militare), tuttavia, si riteneva l'esercizio dell'attività professionale, libera o convenzionata, necessaria e opportuna, per non sottrarre la loro preziosa opera alle esigenze sanitarie civili e per assicurare un livello di pratica medica continuamente aggiornata. Le esigenze sopra indicate valgono anche per gli psicologi che svolgono una professione sanitaria, sono iscritti ad un Albo, hanno un codice deontologico e svolgono una preziosa opera rispetto alle esigenze della collettività;

2) Erroneità della sentenza nella parte in cui ritiene manifestamente infondato il profilo di illegittimità costituzionale degli articoli 209 e 210 del Codice dell'Ordinamento militare di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 per contrasto con gli articoli 2, 3, 4, 32, 35 e 41 della Costituzione. Il legislatore è incorso in una illegittimità incostituzionale che affligge sia il citato art. 210 sulla deroga alle incompatibilità concessa ai soli medici, sia l'art. 209 che a sua volta declina una serie di prerogative a tutela della professionalità riservate ai soli ufficiali medici;

3) Erroneità e contraddittorietà della motivazione nella valutazione dei precedenti giurisprudenziali. Il TAR ha erroneamente interpretato la prospettazione della difesa laddove ha affermato l'impossibilità di equiparazione tra personale medico e quello psicologo, in quanto i ricorrenti non hanno mai dedotto una generale equiparazione tra medici e psicologi sotto il profilo mansionistico, giuridico o economico, ma la possibilità di svolgere attività libero professionale senza vincolo di occasionalità;

4) Erroneità della sentenza nella parte in cui avvalora l'interpretazione di cui alla circolare ministeriale del 2008 e respinge i motivi dei ricorsi sulla violazione e falsa applicazione: degli articoli 1, 2, 3, 8 e 12 della legge 18 febbraio 1989, n. 56 istitutiva dell'Ordine degli Psicologi; degli articoli 60 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3; dell'art. 53 del decreto legislativo n. 30 marzo 2001, n. 165; nonché sull'eccesso di potere per sviamento, mancata valutazione di presupposti essenziali e contraddittorietà. Erra il giudice di primo grado nel ritenere che la circolare ministeriale del 2008, nel prevedere l'annotazione del divieto di esercizio della libera professione, non rappresenti il frutto di un'interpretazione erronea della normativa vigente, ma piuttosto una sua coerente applicazione. Al momento dell'emanazione della circolare in questione, non era ancora entrato in vigore l'art. 210 del decreto legislativo n. 66/2010, sicché il Ministero forniva, in quella sede, la propria interpretazione della previgente disciplina che non recava una norma espressa in favore dei medici circa la facoltà di esercizio della libera professione senza vincolo di occasionalità;

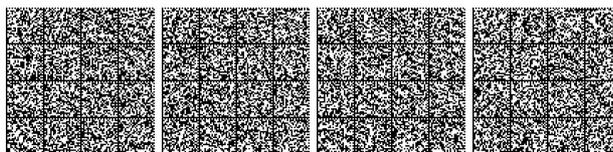
5. In data 25 gennaio 2022 si è costituito in giudizio, con memoria di stile, il Ministero della difesa;

6. La Federazione Nazionale dell'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri e l'Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Roma, ritualmente evocati, non si sono costituiti in giudizio;

7. All'udienza del 1° febbraio 2022 la causa è stata trattenuta in decisione;

8. Il Collegio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 210, comma 1, d decreto legislativo 15 marzo 2010 n. 66 (Codice dell'Ordinamento militare: d'ora innanzi, C.O.M.) nella parte in cui non contempla gli psicologi militari, accanto ai medici militari, tra gli ufficiali sanitari a cui è consentito l'esercizio dell'attività libero professionale, in deroga all'art. 894 comma 1 del medesimo codice, per contrasto con gli articoli 3 della Costituzione (principio di ragionevolezza), 32 della Costituzione (diritto alla salute), 4 della Costituzione (diritto al lavoro), 35 della Costituzione (diritto alla formazione e all'elevazione professionale dei lavoratori), 97 della Costituzione (principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione) e 98 della Costituzione (esclusività del pubblico impiego);

9. Sul piano della rilevanza della questione di costituzionalità, come precisato nella parte in fatto, nell'odierno giudizio si controverte della legittimità dei provvedimenti di diniego emessi dalla Direzione generale del personale militare del Ministero della difesa a fronte di altrettante istanze di autorizzazione all'esercizio dell'attività libero pro-



fessionale presentate da ufficiali psicologi nonché della legittimità della circolare del Ministero della Difesa - Direzione generale per il personale militare del 31 luglio 2008, avente ad oggetto «Disposizioni in materia di esercizio di attività extraprofessionali retribuite da parte del personale militare e di concessione delle relative autorizzazioni. Disciplina delle incompatibilità» nella parte in cui prevede che allo psicologo militare l'iscrizione all'albo è «consentita ma con annotazione attestante lo stato giuridico-professionale di dipendente pubblico e il divieto di esercitare la libera professione» (punto 7, lettera f, paragrafo 4);

9.1 Il giudice di primo grado ha respinto i ricorsi sul rilievo che nel quadro normativo vigente non è rinvenibile alcuna disposizione speciale che consenta, in deroga all'art. 53, decreto legislativo n. 165/2001 e all'art. 894 C.O.M., l'esercizio non occasionale della libera professione dello psicologo da parte del personale militare, rivolgendosi l'art. 210 del codice ai soli medici militari;

9.2 Osserva il Collegio che l'art. 210 C.O.M. è stato modificato ad opera del decreto legislativo 24 febbraio 2012, n. 20 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante Codice dell'Ordinamento militare, a norma dell'art. 14, comma 18, della legge 28 novembre 2005, n. 246) e che i provvedimenti impugnati in primo grado sono stati adottati, in parte, prima della sopraindicata modifica e, in parte, dopo;

9.3 La modifica introdotta nel 2012 ha ampliato, sul piano del diritto positivo, la platea dei soggetti, sempre appartenenti alla categoria degli ufficiali medici, a cui è consentita l'attività libero professionale.

La formulazione originaria dell'art. 210 C.O.M., infatti, non legittimava in via generalizzata i medici militari all'esercizio dell'attività libero professionale, consentendola solo per le specifiche finalità ivi indicate (ossia: «per le finalità di cui all'art. 6-bis del decreto-legge 24 aprile 1997, n. 108, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 giugno 1997, n. 174», inerenti alle esigenze della missione in atto in Albania). Siffatto limite è venuto meno solo con la modifica introdotta dall'art. 1, comma 1, lett. *rrr*), decreto legislativo 24 febbraio 2012, n. 2 che, eliminando il riferimento alle «finalità di cui all'art. 6-bis del decreto-legge 24 aprile 1997, n. 108», ha, conseguentemente, generalizzato la facoltà di esercizio della libera professione per i medici militari;

9.4 Il mutamento del quadro normativo è ininfluenza ai fini della rilevanza della questione di costituzionalità nel presente giudizio, in quanto una parte dei provvedimenti impugnati è stata adottata dopo l'entrata in vigore del nuovo art. 210 C.O.M. che costituisce, conseguentemente, la disposizione alla stregua della quale valutare la fondatezza delle censure di legittimità dei suddetti provvedimenti dedotte con i ricorsi di primo grado e riproposte in grado di appello;

9.5 In particolare, se per il ricorso RG n. 3204/2012 le note di diniego dell'amministrazione (datate 7 febbraio 2012, 27 febbraio 2012 e 19 marzo 2012) sono state adottate prima dell'entrata in vigore (27 marzo 2012) della disposizione in esame, allorché nemmeno per i medici militari l'autorizzazione generalizzata all'esercizio dell'attività poggiava su solide basi di diritto positivo, ma era piuttosto il frutto di una prassi applicativa e di un'opzione interpretativa che andava oltre la lettera della legge (che limitava la deroga alle sole esigenze connesse alla missione in Albania), diversa è la situazione per i ricorsi RG n. 5277/2012 e RG n. 4716/2013;

9.6 Nel primo caso (RG n. 5277/2012) il procedimento, pur iniziato sotto la vigenza della disciplina pregressa, si è concluso successivamente all'entrata in vigore della nuova formulazione dell'art. 210 COM, a seguito della modifica introdotta dal già richiamato decreto legislativo n. 20/2012. A fronte di istanze presentate in data 12 marzo 2012, infatti, il provvedimento di diniego è stato adottato in data 2 aprile 2012, con conseguente rilevanza dello *ius superveniens*, conformemente ai principi espressi sul punto dall'univoca giurisprudenza amministrativa, secondo cui la normazione sopravvenuta nel corso del procedimento amministrativo prima che sia pervenuto alla fase decisoria è ad esso applicabile, per l'esigenza di ordine imperativo di rispettare la diversa valutazione degli interessi pubblici espressa dallo *ius superveniens* (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 16 aprile 2019, n. 2498; 10 aprile 2018, n. 2171; sez. IV, 13 dicembre 2017, nn. 5885, 5886 e 5887);

9.7 Nel secondo caso (RG n. 4716/2013), il procedimento si è interamente sviluppato sotto la vigenza della nuova legge, atteso che l'istanza di autorizzazione è stata presentata per la prima volta dal ricorrente in data 11 aprile 2012 e il provvedimento di diniego è intervenuto in data 6 dicembre 2012;

9.8 In entrambi i casi, la permanenza nell'ordinamento o la lettura costituzionalmente orientata del dato normativo in sospetto ha un'evidente rilevanza nel giudizio pendente presso questo giudice remittente;

10. Premesso quanto sopra in punto di rilevanza della questione, per quanto attiene alla non manifesta infondatezza, il Collegio ritiene necessario premettere una sintetica ricostruzione dell'evoluzione normativa che, da un lato, ha interessato il fondamento di diritto positivo dell'attività libero professionale dei medici militari e che, dall'altro lato, ha segnato la progressiva emersione della figura professionale di psicologo nel panorama delle professioni sanitarie;



11. Prima dell'entrata in vigore del Codice dell'Ordinamento militare, l'autorizzazione all'esercizio dell'attività libero professionale dei medici militari veniva desunta, in via implicita, dal quadro normativo vigente, in considerazione della particolare rilevanza degli interessi che l'attività in questione mirava a soddisfare, identificati nella necessità di non privare la collettività delle prestazioni professionali dei medici militari e nell'opportunità di conservare, nell'interesse dell'Amministrazione militare, un importante canale di formazione ed elevazione professionale;

11.1 Pur in assenza di una disposizione di legge espressamente derogatoria all'obbligo di esclusività del pubblico impiego sancito dall'art. 98 della Costituzione — e ribadito dall'art. 60, decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957 n. 3 e dal successivo art. 53, decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 — la facoltà per gli ufficiali medici di esercitare la libera professione veniva desunta dal R.D. 17 novembre 1932, n. 2544 (Regolamento sul servizio sanitario territoriale militare) che all'art. 6 § 25 sanciva: «È vietato agli ufficiali medici di eseguire visite e redigere certificati nella loro qualità di medici militari, quando le visite non siano state ordinate od autorizzate dai superiori diretti (vedasi anche il n. 339 del regolamento di disciplina)»;

11.2 Tale previsione, nel richiamare l'allora vigente regolamento di disciplina — para 339 — che prevedeva l'esplicito divieto dell'attività privata nei confronti degli iscritti di leva, in particolare per il rilascio di certificazioni in ordine ad imperfezioni/infermità causa di riforma, veniva intesa come volta a riconoscere implicitamente ai medici militari la possibilità di svolgere la loro professione privata nei confronti di destinatari diversi dagli iscritti di leva;

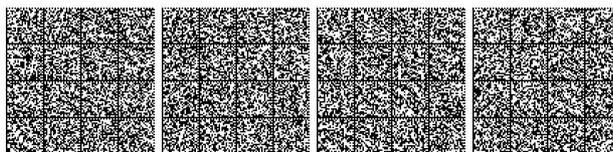
11.3 Nella medesima direzione assumeva rilievo il decreto legislativo C.P.S. 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse) che, all'art. 10, sanciva: «I sanitari che siano impiegati in una pubblica amministrazione ed ai quali, secondo gli ordinamenti loro applicabili, non sia vietato lo esercizio della libera professione, possono essere iscritti all'albo. Essi sono soggetti alla disciplina dell'Ordine o Collegio, limitatamente all'esercizio della libera professione»;

11.4 Successivamente, la legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale, ha contemplato l'utilizzo anche ai fini civili delle strutture sanitarie militari, demandando alle regioni la possibilità di concordare con gli organi della sanità militare territoriale, l'uso delle strutture ospedaliere militari in favore delle popolazioni civili nei casi di calamità, epidemie e per altri scopi che si ritenessero necessari (art. 11, comma 4, lettera a, legge n. 833/1978);

11.5 Nelle more della regolamentazione dei rapporti fra sanità civile e sanità militare, che, partendo dalle indicazioni dell'art. 11 della legge n. 833/78, consentisse una effettiva integrazione fra i due sistemi, a tutto vantaggio dei cittadini che prestano servizio militare e con piena utilizzazione delle strutture sanitarie militari, il decreto del Presidente della Repubblica 13 agosto 1981, n. 700300 — che ha reso esecutivo l'Accordo collettivo nazionale per la regolamentazione dei rapporti con i medici di medicina generale, ai sensi dell'art. 48, legge n. 833/78 — ha consentito ai medici militari di iscriversi, con uno specificato massimale, negli elenchi dei medici convenzionati con le UU.SS. LL. (norma transitoria n. 2, comma 2);

11.6 Pur in assenza di una deroga espressa all'obbligo di esclusività dell'impiego, l'interpretazione del quadro normativo esistente era univoca nel senso del riconoscimento dell'esercizio dell'attività professionale libera o convenzionata del medico militare, sia per motivi di ordine deontologico che imponevano di non sottrarre la preziosa opera del medico militare alle esigenze sanitarie civili e sia per ragioni di opportunità, anche nell'interesse della sanità militare, in quanto l'attività in campo civile era considerata uno strumento prezioso per assicurare un livello di pratica medica continuamente aggiornata. Sotto tale profilo, la stessa legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale (legge n. 833/1978), comprendendo le potenzialità sottese ad un utilizzo sinergico di strutture sanitarie civili e strutture sanitarie militari per il miglioramento qualitativo e quantitativo dell'offerta di cura, ha espressamente contemplato l'utilizzo della sanità militare a fini civili, confermando l'opportunità di aprire il personale militare alle esperienze in campo civile, anche attraverso l'attività libero professionale, poiché tale apertura soddisfaceva, al tempo stesso, l'interesse del professionista, quello dell'amministrazione militare e quello del Servizio sanitario nazionale (che poteva avvalersi di strutture sanitarie militari in cui operavano medici esperti anche in campo civile);

11.7 Il Codice dell'Ordinamento militare ha, da un lato, abrogato il regolamento 17 novembre 1932, n. 2544 (art. 2269, comma 1, n. 70 C.O.M.) e, dall'altro lato, ha inserito espressamente gli ufficiali psicologi, unitamente agli ufficiali medici, odontoiatri, veterinari e farmacisti, tra il personale facente parte del servizio sanitario militare (art. 208 C.O.M.), personale a cui si impongono gli obblighi di formazione continua previsti dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (art. 211 C.O.M.);



11.8 Il codice ha, altresì, disciplinato autonomamente il profilo dell'esclusività dell'impiego militare, sancendo, all'art. 894 comma 1, l'incompatibilità della professione di militare con l'esercizio di ogni altra professione, salvo i casi previsti da legislazioni speciali. Tra le disposizioni speciali derogatorie si inserisce l'art. 210 del medesimo codice che, al momento dell'entrata in vigore, autorizzava, in via generale, l'esercizio dell'attività libero professionale del medico militare;

11.9 L'articolo in questione, tuttavia, veniva modificato subito dopo la sua introduzione ad opera del comunicato delle Forze armate 7 settembre 2010, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 7 settembre 2010, n. 20 nel senso che: «... alla pagina 193, art. 210, comma 1, dove è scritto: «...ai medici militari non sono applicabili...» leggasi «...ai medici militari, per le finalità di cui all'art. 6-bis del decreto-legge 24 aprile 1997, n. 108, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 giugno 1997, n. 174, non sono applicabili...»;

11.10 Il testo dell'art. 210, comma 1, in conseguenza della modifica sopra indicata, recava la seguente formulazione: «In deroga all'art. 894, comma 1, ai medici militari, per le finalità di cui all'art. 6-bis del decreto-legge 24 aprile 1997, n. 108, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 giugno 1997, n. 174, non sono applicabili le norme relative alle incompatibilità e al cumulo degli impieghi previste per il personale militare e per quello civile, nonché le limitazioni previste dai contratti e dalle convenzioni con il servizio sanitario nazionale»;

11.11 L'art. 6-bis, decreto-legge 24 aprile 1997, n. 108 (Partecipazione italiana alle iniziative internazionali in favore dell'Albania) prevedeva che, al fine di fronteggiare le esigenze connesse alla missione in atto in Albania, ai medici militari e della Polizia di Stato si applicasse l'art. 2 della legge 9 ottobre 1970, n. 740 (Ordinamento delle categorie di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria) che escludeva per i medici operanti negli istituti di prevenzione e pena la disciplina delle incompatibilità e delle limitazioni prevista dai contratti e dalle convenzioni con il Servizio sanitario nazionale.

11.12 Ne risulta che l'art. 210 C.O.M., nella sua originaria formulazione come corretta dal comunicato F.A. di cui sopra, recava una deroga al regime delle incompatibilità limitata alle «esigenze connesse alla missione in atto in Albania», ossia solo per i medici militari impegnati nella suddetta missione;

11.13 Tale limite finalistico-soggettivo è stato eliminato dall'art. 1, comma 1, lett. *rr*) del decreto legislativo 24 febbraio 2012, n. 20 che ha sostituito l'art. 210, comma 1 del codice con la versione tuttora vigente (*cf.* più sopra, paragrafo 9);

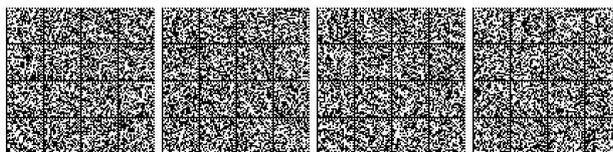
11.14 Anche nell'attuale formulazione dell'art. 210 C.O.M. la ragione della deroga all'obbligo di esclusività dell'impiego prevista a favore dei medici militari si identifica, come nel quadro normativo previgente, in esigenze di interesse generale, sia della collettività civile che dell'amministrazione militare, esigenze che il medico militare è in grado di soddisfare per la peculiarità della sua figura, la quale deve assommare alle doti professionali tutte le più spiccate virtù militari (art. 209 C.O.M.). Questa duplice dimensione (medica e militare) ha sempre rappresentato e continua a rappresentare, quindi, l'essenza e il fondamento della deroga alla regola dell'incompatibilità a favore degli ufficiali medici al fine di consentire l'osmosi tra esperienza nel contesto civile e professionalità nel settore militare.

12. A differenza della disciplina previgente, tuttavia, l'art. 210 C.O.M. si inserisce in un quadro normativo (e sociale) in parte mutato e segnato dall'emergere, tra le professioni sanitarie, della professione dello psicologo, il cui esercizio, subordinato all'iscrizione in un apposito albo e allo svolgimento di uno specifico percorso formativo, è inibito anche ai laureati in medicina (ad eccezione dell'attività di psicoterapia: *cf.* Consiglio di Stato sez. VI - 25 settembre 2007, n. 4940 in ordine all'impossibilità, per i professionisti medici, di esercitare la psicologia clinica, in quanto riservata agli psicologi);

12.1 Con la legge 18 febbraio 1989, n. 56 (Ordinamento della professione di psicologo) è stata, quindi, introdotta la figura dello specialista psicologo che esercita, al pari del medico, un'attività professionale a legittimazione riservata e volta alla cura della salute e del benessere della persona;

12.2 Come precisato dalla Corte costituzionale, «Disciplinando per la prima volta l'ordinamento della professione di psicologo, il legislatore ha ritenuto di riservare l'esercizio di tale professione — caratterizzata dall'uso degli strumenti conoscitivi e di intervento per la prevenzione, la diagnosi e le attività di abilitazione — riabilitazione e di sostegno in ambito psicologico ai laureati in questa disciplina i quali, dopo un tirocinio pratico, abbiano superato l'esame di Stato e siano iscritti all'apposito albo professionale» (Corte costituzionale, 27 luglio 1995, n. 412);

12.3 Nel caso dell'attività psicoterapeutica, inoltre, le due figure professionali di medico e di psicologo sono chiamate ad erogare prestazioni non meramente complementari in vista della tutela del medesimo bene salute, ma sostanzialmente identiche con conseguente obbligo di iscrizione nel medesimo albo (art. 3, legge n. 56/1989);



12.4 Come il medico si identifica nel professionista, iscritto ad un apposito albo, a cui l'ordinamento riserva le prestazioni medico chirurgiche, la cui finalizzazione alla cura della salute — nella duplice dimensione di diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività — è alla base dell'alto valore assiologico riconosciuto dall'ordinamento giuridico e dal contesto sociale, così lo psicologo è il professionista, del pari iscritto a un apposito albo, a cui l'ordinamento riserva le prestazioni di carattere psicologico e socio riabilitativo finalizzate alla cura della salute, con la prevenzione e l'eliminazione del disagio psichico e dei disturbi psicologici;

12.5 Si tratta di una figura professionale chiamata a dare risposta alle sempre più pressanti istanze di cura provenienti dal contesto sociale, contrassegnato dal costante e continuo incremento dei fenomeni di disagio (dai disturbi nei comportamenti alimentari, alla ludopatia, ai fenomeni di disagio giovanile, fino ai più recenti episodi di disagio, individuale, familiare e sociale, legati all'emergenza pandemica), istanze che hanno contribuito a mettere in risalto una nuova dimensione del diritto alla salute, quello della salute mentale, che non può essere declinata riduttivamente nel senso della mera assenza di patologia psichiatrica, ma che impone di considerare il sostrato immateriale dell'essere umano e la sua capacità di relazionarsi con i propri simili. Si tratta di aspetti dell'individuo che, per la loro delicatezza e complessità, non possono che essere affidati alle cure di una figura professionale specializzata a cui deve essere riconosciuto un valore assiologico non inferiore a quello del medico;

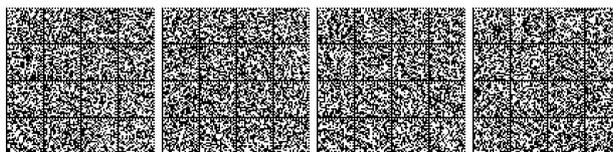
12.6 Proprio per approntare una risposta efficace, sul piano della cura e della prevenzione, ai fenomeni di disagio psichico e sociale, il legislatore ha, da un lato, inserito le prestazioni di assistenza psicologica tra i livelli essenziali di prestazioni di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017 (sul punto, *cf.* Corte costituzionale 27 luglio 2020, n. 166) e, dall'altro lato, ha espressamente annoverato la professione dello psicologo nell'ambito professioni sanitarie di cui al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, ratificato dalla legge 17 aprile 1956, n. 561 (art. 9, comma 4, legge 11 gennaio 2018, n. 3 che ha introdotto l'art. 01 nella legge n. 56/1989);

13. Ciò posto per quanto attiene ai contorni della figura professionale e alla natura delle prestazioni in rapporto a quelle del medico (anche sotto il profilo dei bisogni che le due categorie a confronto sono chiamate a soddisfare) e spostando l'attenzione sulla disciplina del rapporto di pubblico impiego con il Servizio sanitario nazionale, si osserva che medici e psicologi, entrambi inquadrati nel ruolo unico della dirigenza sanitaria, sono accomunati dall'identica possibilità di svolgere attività libero professionale, sia intramoenia che extramoenia (articoli 15, 15-*quater*, 15-*quinquies*, 15-*sexies*, decreto legislativo n. 502/1992; art. 3, decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 marzo 2000 che precisa come le disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria si applicano, oltre al personale medico chirurgo, anche alle professionalità del ruolo sanitario, tra cui gli psicologi; Corte costituzionale n. 54 del 31 marzo 2015 che, occupandosi dell'attività libero professionale intramuraria del personale della dirigenza del ruolo sanitario, ha precisato che si tratta di materia inerente alla «tutela della salute»);

13.1 Nel settore particolarmente delicato delle tossicodipendenze, i due profili sono considerati equivalenti ai fini della direzione di una struttura, quale il SERT, basata sulla convergenza delle due diverse professionalità ai fini del pieno recupero delle persone tossicodipendenti (Corte costituzionale 25 novembre 2011, n. 321, nello stesso senso, Cons. Stato, sez. III, 30 aprile 2019 n. 2799 che ha dichiarato l'illegittimità di una selezione pubblica di direttore di struttura complessa per la tutela della salute mentale che riservava l'accesso ai soli medici);

13.2 Entrambi i profili professionali sono, inoltre, chiamati a fornire prestazioni complementari e integrate nell'ambito delle cure primarie mediante modelli organizzativi multi-professionali (art. 8, comma 1, lettera b-*quinquies*, del decreto legislativo n. 502 del 1992) o, più recentemente, anche mono-professionali attraverso l'istituzione del servizio di psicologia di base presso le articolazioni territoriali del Servizio sanitario regionale (istituito con legge Regione Campania 3 agosto 2020, n. 35 sulla scia del potenziamento delle prestazioni psicologiche previsto dalla legislazione emergenziale *ex art. 20-bis*, decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137: *cf.* Corte costituzionale 13 dicembre 2021, n. 241);

14. L'evoluzione normativa sopra richiamata è univoca nel senso che, a partire dall'istituzione del relativo ordinamento professionale, lo psicologo ha condiviso con il medico la finalità di cura del cittadino, anche in settori particolarmente delicati come quello delle tossicodipendenze; la presenza delle due categorie professionali ha consentito, nell'ambito del servizio sanitario nazionale, l'emersione e la progressiva affermazione una dimensione multi-professionale e integrata dell'offerta sanitaria, resa possibile dalla complementarità delle prestazioni erogate nel soddisfare i bisogni della collettività. Entrambe le categorie, inoltre, sono autorizzate all'esercizio dell'attività libero professionale, con la possibilità di replicare anche sul libero mercato quella sinergia, già sperimentata nel Servizio sanitario nazionale, in grado di elevare il livello qualitativo della prestazione resa dal singolo professionista;



15. Tornando allo specifico settore delle Forze armate, si osserva in via preliminare che, in conformità con l'obbligo di interpretazione costituzionalmente conforme quale vaglio preliminare indispensabile per la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, il Collegio ha esaminato la possibilità di ravvisare la *ratio* della disparità di trattamento nella diversità di ruoli (ruolo normale per i medici e ruolo speciale per gli psicologi) e di progressione di carriera delle due categorie al fine di ritenere la non assimilabilità delle situazioni;

15.1 La sopra indicata diversità è stata ritenuta dal giudice di primo grado idonea a giustificare la disparità di disciplina in tema di attività libero professionale, in quanto, rileva la sentenza impugnata, è «ormai unanimemente riconosciuta dalla giurisprudenza una netta distinzione tra la posizione dei medici e quella degli psicologi che esclude ogni possibile loro equiparazione»;

15.2 Il Collegio ritiene, tuttavia, che la diversità di ruoli e di carriera non consenta di superare il dubbio di legittimità costituzionale della disposizione.

La diversità rilevata, infatti, afferisce al rapporto di lavoro con l'amministrazione militare e si fonda sul differente profilo professionale (medico, da un lato, e psicologo, dall'altro), ma rimane estranea al tema dell'attività libero professionale, così come, nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, il diverso profilo professionale non osta alla previsione dello svolgimento dell'attività libero professionale, anche extramoenia, per entrambe le categorie;

15.3. Nemmeno appare dirimente, in punto di esclusione della dedotta disparità di trattamento, l'univoco orientamento giurisprudenziale, richiamato anche dal giudice di primo grado, che ha escluso l'assimilabilità, nell'ambito del pubblico impiego, delle due posizioni di medico e psicologo sul piano del trattamento giuridico ed economico. Tale orientamento si è formato in relazione all'impossibilità di estendere oltre i casi normativamente previsti l'equiparazione del trattamento giuridico-normativo tra psicologi e psichiatri prevista dall'art. 14, comma 3, della legge n. 207 del 1985 con riferimento agli psicologi operanti, al momento dell'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n. 761 (Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali), negli ospedali psichiatrici e nei centri o servizi psichiatrici «istituiti dalle province», i quali avevano già conseguito l'equiparazione retributiva agli psichiatri. Il carattere derogatorio e transitorio della disciplina ha escluso ogni possibilità di equiparazione giuridica ed economica tra le due categorie, al di fuori delle specifiche fattispecie ivi contemplate (*cf.* Consiglio di Stato sez. III 19 maggio 2015, n. 2536; sez. V 19 luglio 2005, n. 3820; *id.* 23 novembre 1996, n. 1411; *id.* 14 luglio 1995, n. 1075; sez. IV 27 ottobre 2003, n. 6663);

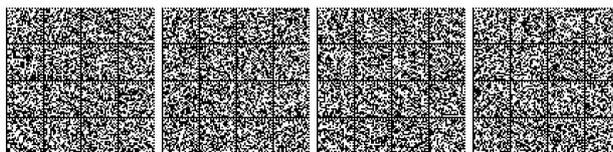
15.4 La non equiparabilità giuridico-economica delle due categorie è estranea al perimetro del dubbio di costituzionalità tracciato nella presente ordinanza, poiché non si tratta di predicare la totale assimilazione sul piano giuridico ed economico, ma di stabilire se, alla luce della natura delle prestazioni erogate e delle esigenze che mirano a soddisfare, sia ragionevole e conforme a Costituzione il divieto di attività libero professionale agli psicologi nel regime di pubblico impiego militare. In altri termini, non si giustifica la mancata estensione della deroga, tanto più che, nel settore militare, la deroga è estesa all'intera categoria dei medici, ivi compresi i medici odontoiatri e i medici veterinari;

15.5 Per giustificare una siffatta differenziazione non è sufficiente richiamare la diversità di profili professionali tra medici e psicologi, in quanto anche lo psicologo dipendente dal Servizio sanitario nazionale, pur appartenendo al ruolo unico della dirigenza sanitaria, riveste un profilo professionale distinto da quello del dirigente medico, e, tuttavia, entrambi sono destinatari dell'identica disciplina in materia di attività libero professionale (art. 15 e ss, decreto legislativo n. 502/1992);

15.6 Quanto alla posizione dell'ufficiale psicologo rispetto a quella dell'ufficiale medico, reputa il Collegio che, fermo restando le diversità di ruoli e di carriera nell'ordinamento militare, sul piano dell'attività libero professionale entrambe le categorie siano in grado di offrire un prezioso contributo, arricchito dall'esperienza maturata nel settore, alla tutela della salute degli appartenenti alla comunità civile, elevando, al contempo, la propria professionalità con l'esperienza maturata nel contesto sociale, nell'interesse della stessa Forza armata;

15.7 In definitiva, è dall'angolo visuale delle prestazioni erogabili dalle due categorie di professionisti — in quanto volte alla tutela del medesimo bene salute e sul presupposto della pari dignità costituzionale della salute mentale rispetto a quella fisica — che emerge la possibile irragionevolezza della scelta legislativa, non rinvenendosi alcuna ragione del trattamento differenziale in specifiche esigenze di Forza armata, la quale, al contrario, trarrebbe vantaggio dall'esperienza maturata nel servizio reso alla comunità sociale, disponendo di personale specializzato, dotato di notevole duttilità di impiego e in grado di intervenire efficacemente nei più vari scenari di crisi, dalle pubbliche calamità alle operazioni militari internazionali, a favore della popolazione civile, oltre che del personale militare;

16. Premesso quanto sopra in punto di impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme (in merito all'irrelevanza, ai fini dell'ammissibilità, della possibilità di un'ulteriore interpretazione alternativa, *cf.* Corte costituzionale n. 42 del 24 febbraio 2017), la previsione per i soli medici militari della possibilità di svolgere attività libero professionale non occasionale appare distonica rispetto alla linea evolutiva legislativa e giurisprudenziale sopra



tracciata e crea un'ingiustificata frattura tra la sanità civile e la sanità militare, ove la riserva dell'attività libero professionale a un'unica categoria di professionisti determina un'asimmetria nella formazione e nel bagaglio di esperienza di medici e psicologi che rende difficile attuare la medesima sinergia sperimentata nel pubblico impiego;

16.1 Sul piano della ragionevolezza della scelta legislativa, il quadro normativo e giurisprudenziale sopra richiamato induce a ritenere che le ragioni tradizionalmente alla base della deroga prevista per i medici possano oggi essere predicate anche per gli psicologi (peraltro, la *ratio* consistente nell'influenza positiva che dalla pratica libero professionale può derivare all'attività di pubblico impiego è stata ritenuta dalla Corte anche per categorie professionali diverse da quelle sanitarie: Corte costituzionale 23 dicembre 1986, n. 284 per gli insegnanti iscritti all'albo dei geometri);

16.2 Come già chiarito, l'attività libero professionale del medico militare è stata da sempre consentita in quanto soddisfa una pluralità di interessi: quello del professionista che può affiancare (nei limiti e alle condizioni normativamente definite) l'attività libero professionale a quella del pubblico impiego, arricchendo il proprio bagaglio di esperienza, quello della comunità civile che può avvalersi della specifica professionalità sviluppata nel settore delle Forze armate, quello dell'amministrazione di appartenenza che può giovare di personale di variegata esperienza, quello dell'ordinamento in generale, in vista dell'attuazione di modelli integrati di assistenza tra strutture sanitarie civili e strutture militari (art. 11, legge n. 833/1978);

16.3 Se l'attitudine a soddisfare siffatti interessi discende, come sopra osservato, dalla peculiarità della figura del medico militare che somma alle caratteristiche proprie del militare quelle del professionista, non può negarsi che identiche caratteristiche connotano anche la figura dello psicologo militare: anche nell'ufficiale psicologo la qualità di militare si somma a quella di professionista che eroga una prestazione specializzata per la cura della salute;

16.4 Per tali ragioni, la mancata previsione della possibilità per lo psicologo militare di svolgere attività libero professionale non occasionale non appare sorretta da una giustificazione razionale: la ragione del divieto non si rinviene né negli interessi da sempre sottesi all'attività libero professionale dei medici militari perché anche l'attività libero professionale degli psicologi militari è idonea a soddisfare i medesimi interessi (sia della comunità civile che dell'amministrazione di appartenenza) né nella diversità tipologica tra la prestazione medico chirurgica e quella di psicologia clinica, in quanto siffatta differenza non è ostativa alla libera attività extramoenia nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, né nella specificità della figura dello psicologo militare che, oltre che professionista sanitario, è un appartenente alle Forze Armate, perché tale aspetto accomuna la categoria a quella dei medici militari a cui l'attività è consentita dall'art. 210 C.O.M.;

16.5 Peraltro, nel settore dell'attività psicoterapeutica, il cui esercizio è consentito sia ai medici sia agli psicologi in possesso della necessaria formazione professionale e previa iscrizione nell'apposito albo (art. 3, legge n. 56/1989), il medico militare psicoterapeuta è autorizzato, ex art. 210 COM, a svolgere l'attività libero professionale non occasionale, mentre la medesima attività è preclusa al collega psicologo militare fornito della stessa specializzazione.

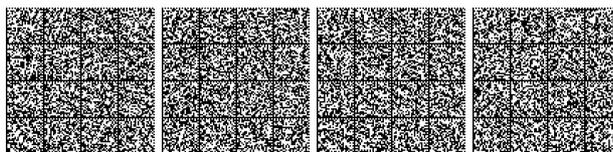
Da quanto sopra osservato discende il dubbio di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 3 della Costituzione;

16.6 La mancata previsione degli psicologi militari, accanto ai medici militari, nell'ambito della deroga prevista dall'art. 210 è suscettibile di recare un pregiudizio alla medesima amministrazione militare in quanto finisce per creare due categorie professionali che, pur essendo chiamate ad operare in chiave sinergica a tutela della salute, sono separate da profondo divario di esperienza professionale, essendo quella degli psicologi limitata al solo mondo militare, a differenza di quella dei colleghi medici che si estende anche alla comunità civile. Tale asimmetria preclude, nello specifico settore del servizio sanitario militare, quell'integrazione efficiente tra le prestazioni che, nel contesto civile, eleva il livello qualitativo della risposta alle istanze di tutela della salute e contraddice quella polifunzionalità delle strutture sanitarie militari, voluta dal legislatore del 1978 (art. 11, legge n. 833/1978 sopra richiamata) al fine di consentirne l'utilizzo anche per le esigenze della comunità civile. Ne discende la sospetta incostituzionalità della disposizione con riferimento agli articoli 97 e 98 della Costituzione.

16.7 D'altra parte, l'omessa previsione sottrae al cittadino una specifica categoria di prestazioni sanitarie, le quali, essendo fornite da un professionista dotato di un *quid pluris* di esperienza maturato nel settore militare, possono costituire la risposta più efficace e adeguata a particolari istanze di cura.

Per tale ragione, la disposizione determina, ad avviso del Collegio, una lesione del diritto alla salute, nella duplice declinazione di diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività sancita dall'art. 32 della Costituzione;

16.8 L'omissione in questione è suscettibile di tradursi, altresì, in una lesione del diritto al lavoro e all'elevazione e alla formazione professionale, in quanto priva gli psicologi, oltre che di occasioni lavorative in grado di contribuire al progresso tecnico scientifico della comunità, di un importante strumento di aggiornamento professionale, rappresentato dall'esperienza nel settore civile (che, arricchendo il patrimonio culturale del professionista con l'esperienza concreta, rende la sua preparazione aderente al continuo divenire della realtà: così Corte costituzionale 23 dicembre 1986 n. 284)



senza che sia contemplata, come per i medici militari (art. 209 *COM*), alcuna ulteriore specifica modalità di aggiornamento e approfondimento scientifico (fatto salvo il generico rinvio, per tutto il personale sanitario, agli obblighi di formazione continua contenuto nell'art. 211 *COM*).

Ne consegue il dubbio di costituzionalità anche con riferimento ai parametri di cui agli articoli 4 e 35 della Costituzione;

17. In ultimo, si segnala che, al dichiarato fine di eliminare la discriminazione esistente tra medici e psicologi militari, per garantire il mantenimento delle competenze cliniche e professionali del personale psicologo, attraverso la visita di pazienti non appartenenti alla popolazione militare e il pieno rispetto del diritto del cittadino alla salute attraverso la libera scelta del professionista a cui rivolgersi, è stata presentata la proposta di legge n. 1426 (Atto Camera) del 7 dicembre 2018, Assegnata alle commissioni riunite 4ª (Difesa) e 12ª (Affari sociali) in sede referente il 18 aprile 2019, intitolata «Modifiche all'art. 210 del Codice dell'Ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, in materia di attività libero professionale dei medici e degli psicologi militari»;

17.1 La proposta, da un lato, esplicita alcune delle ragioni, illustrate nella presente ordinanza, suscettibili di condurre all'estensione anche agli psicologi militari della deroga al regime di incompatibilità sancito dall'art. 894 C.O.M. e, dall'altro lato, conferma l'impossibilità di addivenire ad una interpretazione costituzionalmente orientata dell'attuale previsione dell'art. 210 *COM*, la cui natura di derogatoria non consente alcuna estensione in via analogica;

18. In conclusione, il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 210, comma 1, C.O.M. nella parte in cui non contempla, accanto ai medici militari, anche gli psicologi militari tra i soggetti a cui, in deroga all'art. 894 del codice medesimo, non sono applicabili le norme relative alle incompatibilità inerenti l'esercizio delle attività libero professionali, nonché le limitazioni previste dai contratti e dalle convenzioni con il servizio sanitario nazionale, per sospetta violazione degli articoli 3, 4, 32, 35, 97 e 98 della Costituzione.

19. Vanno conseguentemente disposte, ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, secondo le modalità indicate in dispositivo.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), non definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così provvede:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 210, comma 1, decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'Ordinamento militare) nella parte in cui non contempla, accanto ai medici militari, anche gli psicologi militari tra i soggetti a cui, in deroga all'art. 894 del codice medesimo, non sono applicabili le norme relative alle incompatibilità inerenti l'esercizio delle attività libero professionali, nonché le limitazioni previste dai contratti e dalle convenzioni con il Servizio sanitario nazionale per sospetta violazione degli articoli 3, 4, 32, 35, 97 e 98 della Costituzione, nei sensi e per le ragioni di cui in motivazione;

dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

sospende il giudizio in corso;

dispone che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 1° febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Gianpiero Paolo Cirillo, Presidente;

Italo Volpe, consigliere;

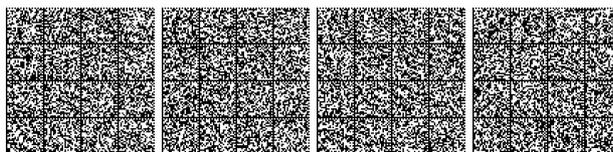
Francesco Frigida, consigliere;

Cecilia Altavista, consigliere;

Carmelina Adesso, consigliere, estensore.

Il Presidente: CIRILLO

L'estensore: ADESSO



N. 25

Ordinanza del 23 febbraio 2022 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana sul ricorso proposto dal Comune di Monforte San Giorgio c/Conorzio A.S.I. di Messina in liquidazione ed altri.

Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione Siciliana - Liquidazione dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale (Consorzi ASI) - Previsione che il Commissario liquidatore provvede a trasferire ai Comuni competenti per territorio le strade ad uso pubblico e le relative pertinenze [rientranti nel patrimonio indisponibile dei singoli Consorzi] - Previsione che gli oneri di urbanizzazione e costruzione, previsti dalle vigenti leggi in materia di urbanistica ed edilizia, relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree destinate allo svolgimento di attività produttive già attribuite ai Consorzi ASI, sono versati esclusivamente all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP).

- Legge della Regione Siciliana n. 12 del 2008 [*recte*: Legge della Regione Siciliana 12 gennaio 2012, n. 8 (Costituzione dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive)], artt. 19, comma 2, lettera b), e 16, comma 13, in combinato disposto.

IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

PER LA REGIONE SICILIANA

SEZIONE GIURISDIZIONALE

Ha pronunciato la presente sentenza non definitiva sul ricorso numero di registro generale 513 del 2021, proposto dal Comune di Monforte San Giorgio, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Raffaela Pugliano, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

Contro il Consorzio A.S.I. di Messina in liquidazione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Riccardo Rotigliano, con domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, via Filippo Cordova, n. 95; l'I.R.S.A.P. - Istituto regionale dello sviluppo delle attività produttive, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Riccardo Rotigliano, con domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, via Filippo Cordova, n. 95;

la Regione siciliana - Assessorato regionale alle attività produttive e la Giunta regionale di Governo, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, domiciliataria *ex lege* in Palermo, via Valerio Villareale n. 6;

nei confronti la Città metropolitana di Messina, l'avvocato Achille Piritore, non costituiti in giudizio;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, Sezione staccata di Catania, Sezione terza, n. 2853 del 30 ottobre 2020.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Consorzio A.S.I. di Messina in liquidazione e dell'IRSAP nonché dell'Assessorato regionale alle attività produttive e della Giunta regionale di Governo;

Visti tutti gli atti della causa;

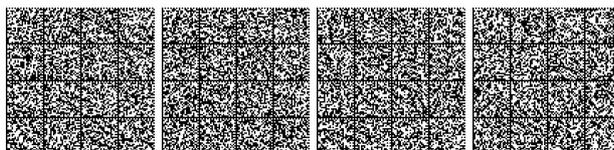
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 gennaio 2022 il cons. Roberto Caponigro e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Visto l'art. 36, comma 2, del codice di procedura amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. La legge della Regione siciliana n. 8 del 2012 ha istituito l'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (di seguito IRSAP o anche Istituto) ed ha contestualmente disposto la soppressione e messa in liquidazione dei consorzi ASI presenti sul territorio regionale.



L'art. 19 della citata legge regionale n. 8 del 2012 aveva previsto dapprima il trasferimento all'Istituto di nuova istituzione della proprietà delle strade rientranti nel patrimonio indisponibile dei singoli Consorzi, per poi prevedere, con la modifica apportata dalla legge regionale n. 10 del 2018, il trasferimento delle stesse ai comuni competenti per territorio.

Il Commissario liquidatore del Consorzio ASI di Messina in liquidazione, con la determinazione n. 23 del 17 ottobre 2019, ha trasferito le strade ad uso pubblico e le relative pertinenze e infrastrutture ricadenti nel territorio del Comune di Monforte San Giorgio dal Consorzio ASI di Messina in liquidazione al Comune di Monforte San Giorgio ai sensi e per gli effetti dell'art. 19, comma 9 (*rectius*: comma 2), della legge regionale n. 8 del 2012, con le modifiche di cui all'art. 10, legge regionale n. 10 del 2018, come riportate nelle planimetrie generali ed elenco delle particelle ove ricade la sede stradale.

L'IRSAP, con la determina n. 110 del 16 aprile 2020, ha preso atto, tra l'altro, che, a far data dal 12 febbraio 2020, per effetto del trasferimento delle strade, non permane a carico dell'Istituto nessun onere residuale in merito alla gestione, manutenzione ordinaria e straordinaria di tutte le strade e relative pertinenze ed infrastrutture oggetto del verbale.

Di talché, per effetto dei detti provvedimenti, sono state trasferite al comune la proprietà e la gestione dei tratti delle strade del disciolto Consorzio ASI di Messina, ricadenti all'interno del territorio dell'ente locale, con i conseguenti oneri e correlate responsabilità.

L'appellante ha posto innanzitutto in rilievo che la determinazione commissariale del 17 ottobre 2019 non è stata comunicata immediatamente al comune, che ne avrebbe avuto conoscenza solo quando ha ricevuto la nota del 31 gennaio 2020, n. 81, trasmessa tramite pec, con cui il Commissario liquidatore del Consorzio ASI, citata la anzidetta determina, ha invitato l'ente locale a prendere parte alle operazioni di consegna, fissate per il 10 febbraio 2020.

2. Il comune ha impugnato i provvedimenti in discorso dinanzi al TAR per la Sicilia, Sezione staccata di Catania, che, con la sentenza della Terza sezione n. 2853 del 30 ottobre 2020, lo ha dichiarato in parte irricevibile ed in parte inammissibile.

3. L'appello è articolato nei seguenti motivi:

il giudice di prime cure ha dichiarato il ricorso irricevibile, in quanto il comune di Monforte non avrebbe «specificamente» contestato la circostanza «dell'intervenuta notifica in data 22 ottobre 2019 della determinazione n. 23 del 17 ottobre 2019».

Diversamente, il Comune di Monforte, già nel ricorso, avrebbe precisato che la determinazione n. 23 del 2019 non gli era stata comunicata e che di essa aveva avuto conoscenza solo con la ricezione della nota del 31 gennaio 2020, n. 81, inviata tramite pec, con cui il Commissario liquidatore, dopo avere citato la determina, ha invitato il comune a prendere parte alle operazioni di consegna fissate per il 10 febbraio 2020.

Sarebbe spettato alle resistenti, che hanno eccepito la tardività del ricorso, fornire la prova dell'avvenuta notifica.

Pertanto, la sentenza impugnata dovrebbe essere riformata nella parte in cui ha dichiarato irricevibile il ricorso.

La sentenza impugnata è erronea e deve essere riformata anche nella parte in cui ha dichiarato l'inammissibilità dell'impugnazione dei provvedimenti avverso dal comune di Monforte e, precisamente, della nota del Commissario liquidatore n. 81/20, del verbale delle operazioni di consegna del 12 febbraio 2020, della nota del Commissario liquidatore del Consorzio ASI n. 215/20, della determina del direttore generale dell'IRSAP n. 110/20, della nota del Commissario liquidatore del Consorzio ASI n. 411/19.

L'erroneità della statuizione di irricevibilità dell'azione di annullamento avverso la determinazione n. 23 del 17 ottobre 2019 travolgerebbe la consequenziale statuizione di inammissibilità delle azioni di annullamento proposte avverso gli altri provvedimenti impugnati.

I citati provvedimenti sarebbero divenuti lesivi il 12 maggio 2020, allorquando il direttore generale dell'IRSAP ha trasmesso la determina n. 110/20.

Il pregiudizio per il comune, infatti, non nascerebbe tanto dal fatto di essere diventato proprietario delle strade, quanto, e soprattutto, dalla circostanza che gli è stato fatto carico della relativa gestione e manutenzione e della correlata responsabilità *ex art.* 2051 del codice civile e ciò sarebbe avvenuto con la determina n. 110 del 16 aprile 2020 o, al più, con il verbale del 12 febbraio 2020.

La sentenza impugnata è erronea e deve essere riformata anche nella parte in cui ha dichiarato di non condividere la tesi che il trasferimento non abbia riguardato gli oneri di gestione.

Dalla lettura della legge regionale n. 8 del 2012, così come successivamente modificata, anche per effetto del citato art. 10, legge regionale n. 10 del 2018, si desumerebbe che, per effetto della liquidazione dei consorzi ASI, ai comuni sarebbe potuta essere trasferita la proprietà delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze, ma non la relativa gestione e gli oneri e le responsabilità ad essa connessi, invece trasferiti all'IRSAP. L'Amministrazione comunale, considerato che la sentenza impugnata ha ommesso di esaminare i motivi di ricorso, ha riproposto gli stessi.



Pertanto, il comune, nel ribadire quale sia il suo interesse ad agire in giudizio, ha dedotto quanto segue:

violazione e falsa applicazione degli articoli 1, 2, 3, 7, 13, 15, 17, 16 e 19 della legge regionale n. 8 del 2012. Violazione dell'art. 21-*septies*, legge n. 241 del 1990. Difetto assoluto di attribuzione.

L'art. 19, comma 2, lettera *b*), della legge regionale n. 8 del 2012 avrebbe dato luogo ad una scissione tra la proprietà della viabilità, da un lato, e la gestione ed utilizzazione della stessa, dall'altro.

Il codice della strada (art. 14, comma 3, del decreto legislativo n. 285 del 1992) confermerebbe che la scissione tra proprietà delle strade e delle relative pertinenze e la gestione (comprensiva della manutenzione) sarebbe una situazione fisiologica.

L'unica lettura costituzionalmente orientata sarebbe quella che vede assegnata all'IRSAP la gestione delle strade e delle relative pertinenze, con tutti gli oneri connessi, ed al comune la sola proprietà.

I provvedimenti impugnati sarebbero nulli perché adottati in carenza assoluta di attribuzione, in quanto l'art. 19, comma 2, lettera *b*), della legge regionale n. 8 del 2012 non attribuirebbe al Commissario liquidatore dei consorzi ASI e, men che meno, al direttore generale dell'IRSAP il potere di trasferire ai comuni competenti anche la gestione delle strade e delle relative pertinenze e, quindi, degli oneri di manutenzione connessi alla gestione.

Violazione e falsa applicazione degli articoli 3, 81, 97, 114, 117 e 119 della Costituzione nonché degli articoli 14 e 15 dello statuto regionale, da parte dell'art. 19, comma 2, lettera *b*), della legge regionale n. 8 del 2012, come modificato dall'art. 10, comma 1, lettera *c*), della legge regionale 10 del 2018. Conseguente nullità o, in subordine, annullabilità dei provvedimenti impugnati perché emessi in attuazione delle norme regionali citate.

In origine, la legge regionale n. 8 del 2012 aveva previsto il trasferimento al neoistituito IRSAP degli immobili strumentali rientranti nel patrimonio indisponibile di ciascun Consorzio ASI e, per effetto di modifiche poco dopo intervenute, ha stabilito che gli oneri di urbanizzazione e costruzione relativi alla realizzazione degli insediamenti produttivi all'interno delle aree assegnate all'IRSAP dovevano essere versati direttamente a quest'ultimo.

Invece, la modifica normativa che dispone il trasferimento delle strade dei consorzi ASI in liquidazione ai comuni imporrebbe nuove ingenti spese agli enti locali senza provvedere ai mezzi per farvi fronte.

Di qui, la violazione delle norme costituzionali in epigrafe, atteso che, a norma dell'art. 14 dello statuto regionale, la competenza legislativa esclusiva della regione viene esercitata «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato». Trasferendo per legge ai comuni, e non all'IRSAP, le strade consortili si eviterebbe che le spese della relativa manutenzione possano, sia pure in parte, essere poste a carico del bilancio dell'IRSAP ed eventualmente di quello regionale e le si fanno gravare sulle finanze comunali; nel contempo, però, gli oneri di urbanizzazione e costruzione, sia pure ridotti del 50%, relativi alla realizzazione degli insediamenti produttivi nelle aree di competenza dell'IRSAP vengono versati esclusivamente a quest'ultimo, per cui la norma avrebbe posto a carico dei comuni, divenuti loro malgrado proprietari delle strade, gli oneri della manutenzione della viabilità loro trasferita coattivamente senza provvedere a reperire i «mezzi per farvi fronte», atteso anche che gli oneri di urbanizzazione e costruzione vengono incassati dall'IRSAP.

La Regione siciliana non potrebbe legiferare come vuole, ove, così facendo, incida negativamente sull'equilibrio economico - finanziario degli enti locali, causando, o contribuendo a dare causa, alla violazione del principio di pareggio di bilancio e, nel contempo, in forza dell'art. 114, comma 2, della Costituzione e dello statuto regionale sarebbe tenuta a rispettare l'autonomia amministrativa e finanziaria degli enti locali.

Di contro, l'art. 19, comma 2, lettera *b*), della legge regionale n. 8 del 2012, come modificato dall'art. 10, comma 1, lettera *c*), della legge regionale n. 10 del 2018, ha disposto il trasferimento coattivo della viabilità consortile, con i connessi oneri manutentivi, ai comuni, senza nulla prevedere per le spese di manutenzione (mancanza della copertura), dato che gli oneri di urbanizzazione e di concessione (ridotti del 50%) vengono incassati dall'IRSAP, che percepisce anche contributi pubblici per la gestione delle opere infrastrutturali, violando così il principio dell'equilibrio di bilancio.

La circostanza che l'art. 16 della legge regionale n. 8 del 2012, secondo cui gli oneri di urbanizzazione e costruzione spettano all'IRSAP e non ai comuni, sarebbe stata in origine del tutto ragionevole, dato che al medesimo IRSAP, al quale doveva essere trasferita la proprietà delle strade, erano assegnate le risorse per la relativa manutenzione. Di contro, per effetto dell'art. 19, comma 2, come modificato dall'art. 10 della legge regionale n. 10 del 2018, si sarebbe creata una situazione di obiettivo squilibrio, in quanto, da una parte, i comuni sono stati gravati dal peso della manutenzione delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze loro trasferite (delle quali si avvalgono gli uffici periferici dell'IRSAP), mentre, dall'altra, non solo non vengono forniti i mezzi economici per far fronte alle spese di manutenzione, ma non viene concesso loro neppure il beneficio economico degli oneri di urbanizzazione, di norma riconosciuto ai comuni in virtù del principio di onerosità del permesso di costruire, di cui agli articoli 11, comma 2, e 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, recepito in Sicilia dalla legge regionale n. 16 del 2016.



L'art. 19, comma 2, in discorso sarebbe anche irragionevole e, quindi, violativo dell'art. 3 della Costituzione, laddove darebbe luogo ad un grave pregiudizio economico in danno dei comuni nel cui territorio sono situate le strade oggetto del trasferimento e perché avvantaggerebbe ingiustificatamente l'IRSAP in danno dei comuni anzidetti.

La norma, infine, violerebbe anche l'art. 117 della Costituzione, secondo comma, lettera *e*), in quanto l'armonizzazione dei bilanci pubblici e la perequazione delle risorse finanziarie rappresentano una materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato, ragione per cui la Regione siciliana non avrebbe potuto emanare tale norma che incide in negativo sulle finanze degli enti locali.

Violazione dell'art. 14 dello statuto della Regione siciliana, in quanto la Regione siciliana non è competente a legiferare in materia di classificazione ed appartenenza delle strade ad uso pubblico. Violazione degli articoli 3 e 117 della Costituzione e del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione. Violazione e falsa applicazione dell'art. 2 del decreto legislativo n. 285 del 1982 e dell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495 del 1992.

La materia della proprietà delle strade pubbliche sarebbe indissolubilmente legata a quella della loro classificazione, in quanto il codice della strada dispone che l'ente proprietario della strada sia quello corrispondente alla classificazione della strada stessa.

La regione, non solo lo Stato, dovrebbe procedere alla classificazione delle strade, nel rispetto delle definizioni stabilite dal codice della strada e dovrebbe sentire gli enti locali.

Per quanto riguarda le strade statali, la competenza apparterrebbe al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, mentre, per quanto riguarda la Regione siciliana, la competenza spetterebbe all'Assessorato delle infrastrutture e della mobilità.

La classificazione delle strade, come si evince dall'art. 1 del codice della strada, riguarda «la sicurezza delle persone nella circolazione stradale», per cui sussisterebbe la violazione dell'art. 117, comma 2, lettere *h*) ed *i*) e comma 3, della Costituzione (ordine pubblico e sicurezza e ordinamento civile).

La Regione Sicilia non potrebbe procedere autonomamente alla classificazione, declassificazione ed al conseguente trasferimento delle strade non statali perché sarebbe solo la funzione amministrativa di classificazione e declassificazione delle strade ad essere demandata alla competenza regionale, invece che a quella dello Stato, e non già la funzione legislativa che individua e definisce le strade.

In altri termini, alla regione non sarebbe attribuito il potere di definire le strade e, quindi, di procedere imperativamente al trasferimento delle stesse ad altri enti locali, senza tenere conto delle definizioni elencate nell'art. 2 del codice della strada.

L'art. 19, comma 2, lettera *b*), legge regionale n. 8 del 2012 non si sarebbe limitato a disciplinare l'esercizio di una funzione amministrativa, ma avrebbe stabilito che le strade di proprietà dei soppressi consorzi ASI presenti sul territorio siciliano debbano obbligatoriamente essere trasferite ai comuni ove queste siano situate, sicché avrebbe invaso le competenze legislative statali ed avrebbe esorbitato dalle competenze riconosciute in via esclusiva alla Regione siciliana.

Infine, non sarebbe conforme ai canoni di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione prevedere una disciplina che, senza apparenti ragioni di interesse pubblico, regolamenti l'uso pubblico di alcune strade in modo difforme da quello previsto per altre strade che abbiano le stesse caratteristiche; infatti, se fosse ammissibile trasferire una strada provinciale ad un comune, come accaduto nel caso di specie, il peso degli oneri economici di manutenzione di quella strada graverebbe in modo iniquo ed ingiustificato sui bilanci di quel comune, invece che sul bilancio della provincia interessata.

In definitiva, effettuate alcune ulteriori precisazioni attinenti alla questione di legittimità costituzionale sollevata con il secondo ed il terzo motivo di ricorso, il comune appellante ha chiesto che sia sollevata la questione di costituzionalità dell'art. 19, comma 2, lettera *b*), della legge regionale n. 8 del 2012, come sostituito dall'art. 10, comma 1, lettera *c*), della legge regionale n. 10 del 2018, per violazione degli articoli 3, 81, commi 1 e 3, 97, comma 1, 114, comma 2, 117, comma 2, lettera *e*) e 119, commi 1, 2, 5 e 6, della Costituzione e degli articoli 14 e 15 dello statuto regionale nonché degli articoli 3, 117, comma 2, lettere *h*), *l*) ed *m*), e comma 3 e 118 della Costituzione e dell'art. 14 dello statuto regionale.

Violazione e falsa applicazione degli articoli 2 e 13 del decreto legislativo n. 285 del 1992 e degli articoli 2 e 4, decreto del Presidente della Repubblica n. 495 del 1992. Violazione dell'art. 118 della Costituzione.

Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 2, legge regionale n. 8 del 2012 e dell'art. 43 della legge regionale n. 6 del 1997.

Violazione delle disposizioni sul collaudo delle strade e segnatamente dell'art. 13 del decreto legislativo n. 285 del 1992 e dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495 del 1992.



In via subordinata, qualora l'art. 19, comma 2, legge regionale n. 8 del 2012, come modificato nel 2018, consentisse di superare le disposizioni del codice della strada sulla classificazione delle strade, il Commissario liquidatore ed il direttore generale dell'IRSAP sarebbero stati comunque tenuti a rispettare il procedimento dettato dal codice della strada, che, per quanto riguarda la classificazione delle strade non statali, imporrebbe alle regioni di sentire gli enti locali, il che non sarebbe avvenuto.

In via di ulteriore subordine, sarebbero stati violati l'art. 1, comma 2, ultimo periodo, della legge regionale n. 8 del 2012 e l'art. 43 della legge regionale n. 6 del 1997.

Illegittimità derivata e consequenziale. Eccesso di potere per difetto di erroneità dei presupposti.

I vizi inficianti ciascuno dei provvedimenti impugnati si trasmetterebbero, in via derivata e consequenziale, al provvedimento successivo.

L'appellante ha poi rappresentato che, nelle more del giudizio, è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale n. 135 del 6 luglio 2020, che, affrontando una questione analoga, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della legge Regione siciliana n. 22 del 1986.

4. L'Assessorato regionale dello sviluppo delle attività produttive si è costituito in giudizio, deducendo l'inammissibilità del ricorso e chiedendo il rigetto dell'appello.

Il comune ha chiesto lo stralcio della memoria assessoriale, in quanto tardivamente depositata, ed ha evidenziato che l'Assessorato regionale non ha impugnato il capo della sentenza di primo grado che ha respinto l'eccezione di difetto di legittimazione passiva, per cui la questione sarebbe coperta da giudicato.

5. L'IRSAP ed il Consorzio ASI di Messina in liquidazione hanno analiticamente contestato la fondatezza delle censure dedotte, concludendo per il rigetto dell'appello. Le dette parti appellate hanno anche richiamato il parere delle sezioni riunite di questo Consiglio di Giustizia amministrativa n. 412 del 9 novembre 2021, che ha escluso la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, sulla base del richiamo alla diversità tra la fattispecie in esame e quella oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 135 del 2020.

6. All'udienza pubblica del 12 gennaio 2022, la causa è stata trattenuta per la decisione.

7. La sentenza impugnata ha dichiarato il ricorso proposto dal Comune di Monforte San Giorgio in parte irricevibile ed in parte inammissibile.

In proposito, ha così statuito:

«... a giudizio del Collegio il ricorso è in parte inammissibile e in parte irricevibile per le ragioni di seguito indicate.

La parte ricorrente assume, evidentemente, che i provvedimenti impugnati siano divenuti concretamente lesivi per il Comune di Monforte in data 11 maggio 2020, allorquando il direttore generale dell'IRSAP ha trasmesso la determina n. 110/2020 e ciò sull'implicito rilievo che il pregiudizio per il comune non sarebbe derivato dal fatto di essere diventato proprietario delle strade, quanto dalla circostanza che allo stesso è stata attribuita la gestione e manutenzione delle stesse.

Il comune, però, non ha specificamente contestato la circostanza, rappresentata dal Consorzio ASI e dall'IRSAP, dell'intervenuta notifica in data 22 ottobre 2019 della determinazione n. 23 del 17 ottobre 2019, con la quale è stato disposto il contestato trasferimento delle strade.

La tesi, poi, che tale trasferimento non abbia riguardato gli oneri di gestione non può essere condivisa.

Gli oneri di gestione, invero, sono una conseguenza naturale della titolarità del bene ed essi possono essere attribuiti ad un soggetto diverso solo in forza di una esplicita previsione derogatoria, che non è contenuta nel più volte citato art. 19 della legge regionale n. 8 del 2012.

Le disposizioni invocate dalla parte ricorrente a sostegno della tesi secondo cui gli oneri di gestione sarebbero rimasti in capo all'IRSAP sono anteriori alla modifica del citato art. 19 per effetto dell'art. 10, primo comma, lettera c), della legge regionale n. 10/2018 ed esse devono, quindi, essere lette in conformità alla norma successiva, nel senso, in particolare, che le infrastrutture cui si fa riferimento non comprendono più le strade da trasferire ai comuni.

Ciò determina l'irricevibilità dell'impugnazione relativa alla determinazione del Commissario liquidatore del Consorzio ASI di Messina in liquidazione n. 23 in data 17 ottobre 2019.

Da ciò deriva, conseguentemente, l'inammissibilità - in parte anche perché trattasi di atti endoprocedimentali, ovvero privi di capacità lesiva - dell'impugnazione della nota del Commissario liquidatore n. 81 in data 31 gennaio 2020, del verbale delle operazioni di consegna in data 12 febbraio 2020, della nota del Commissario liquidatore n. 215 in data 24 marzo 2020, della determinazione di presa d'atto del direttore generale dell'IRSAP n. 110 in data 16 aprile 2020, della nota del Commissario liquidatore n. 411 in data 20 maggio 2019.



Parimenti inammissibile - per carenza di interesse e assenza di qualsiasi censura - deve ritenersi l'impugnazione del decreto dell'Assessore regionale alle attività produttive n. 1059 in data 22 marzo 2019 e della deliberazione della Giunta regionale siciliana n. 73 in data 26 febbraio 2019».

8. In via preliminare, il Collegio dispone lo stralcio della memoria depositata dall'Assessorato regionale delle attività produttive in data 13 dicembre 2021 alle ore 16,33, in quanto tardiva.

9. La contestazione della declaratoria di irricevibilità del ricorso è fondata e va accolta.

Il Commissario liquidatore del Consorzio ASI di Messina in liquidazione, con la determinazione n. 23 del 17 ottobre 2019, ha trasferito le strade ad uso pubblico e le relative pertinenze e infrastrutture quali pubblica illuminazione, rete acque piovane e quant'altro possa considerarsi pertinenza, ricadenti nel territorio del Comune di Monforte San Giorgio dal Consorzio ASI di Messina in liquidazione al Comune di Monforte San Giorgio, ai sensi e per gli effetti dell'art. 19, comma 9 (*rectius*: comma 2), della legge regionale n. 8 del 2012, con le modifiche di cui all'art. 10, legge regionale n. 10 del 2018, come riportate nelle planimetrie generali ed elenco delle particelle ove ricade la sede stradale.

Il direttore generale dell'IRSAP, con la determinazione n. 110 del 16 aprile 2020, ha approvato la proposta di determinazione predisposta dal Dirigente dell'Ufficio periferico di Messina, con cui l'Amministrazione ha preso atto che:

con verbale del 12 febbraio 2020, ai sensi e per gli effetti dell'art. 19, comma 2, della legge regionale n. 8 del 2012, sostituito dall'art. 10, comma, lettere c) e b) della legge regionale n. 10 del 2018, il Commissario liquidatore del Consorzio ASI di Messina in liquidazione ha proceduto al trasferimento al Comune di Monforte San Giorgio delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze nelle stesse esistenti, ricadenti nel territorio comunale;

a far data dal 12 febbraio 2020, per effetto del citato trasferimento, non permane a carico dell'IRSAP nessun onere residuale in merito alla gestione, manutenzione ordinaria e straordinaria di tutte le strade e relative pertinenze ed infrastrutture oggetto del verbale di cui al comma precedente.

La doglianza del comune è fondata in relazione ad entrambi i profili dedotti con l'atto di appello.

9.1. In atti, non vi è prova che al Comune di Monforte San Giorgio sia stata notificata la determinazione del Commissario liquidatore n. 23 del 17 ottobre 2019, onere probatorio che sarebbe ricaduto sulle amministrazioni resistenti, mentre il comune ha rappresentato di essere venuto a conoscenza della stessa determinazione solo quando ha ricevuto, tramite pec, la nota del 31 gennaio 2020 n. 81, con cui il Commissario liquidatore, dopo avere citato la determina, ha invitato il comune a prendere parte alle operazioni di consegna fissate per il 10 febbraio 2020.

Ne consegue che, tenendo conto della sospensione dei termini processuali in materia di giustizia amministrativa, per il periodo dall'8 marzo 2020 al 3 maggio 2020, ai sensi degli articoli 84, comma 1, del decreto-legge n. 18 del 2020 e 36, comma 3, del decreto-legge n. 23 del 2020, l'azione di annullamento della determinazione commissariale n. 23 del 17 ottobre 2019 deve ritenersi tempestivamente proposta, in quanto il ricorso dinanzi al TAR Catania è stato notificato in data 29 aprile 2020.

9.2. L'irricevibilità del ricorso, peraltro, deve essere esclusa anche sotto un diverso e sostanziale profilo.

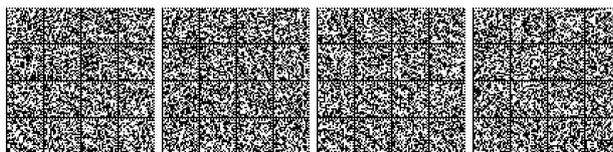
L'interesse che ha spinto l'appellante ad agire in giudizio, infatti, ha la sua fonte non tanto nel trasferimento della proprietà delle strade, circostanza che, di per sé sola, non sarebbe affatto lesiva, in quanto incrementativa del patrimonio dell'Ente, ma dalla circostanza che all'Amministrazione comunale è stato fatto carico della relativa gestione e manutenzione e delle connesse responsabilità.

Pertanto, il trasferimento della proprietà delle strade, disposto con la determinazione commissariale del 17 ottobre 2019, non ha prodotto di per sé alcuna lesione alla sfera giuridica del comune, lesione che, invece, si è attualizzata con la successiva determinazione dell'IRSAP del 16 aprile 2020, che ha dato atto del venire meno della gestione a carico dell'Istituto.

In sostanza, è il combinato disposto dei due atti che ha determinato l'effettivo pregiudizio per l'ente locale, sicché il termine di decorrenza per impugnare anche la determinazione commissariale del 17 ottobre 2019, di per sé non lesiva, è individuabile nella stessa data del 16 aprile 2020, in cui è stato adottato il secondo atto, che, unitamente al primo, ha determinato la lesività della sfera giuridica comunale, per come, ragionevolmente, prospettato in giudizio.

In altri termini, l'interesse concreto che legittima il comune a ricorrere contro la determina di trasferimento delle strade di uso pubblico e relative pertinenze risulta collegato al presupposto normativo per cui, insieme alla proprietà, devono considerarsi trasferiti all'ente proprietario anche gli oneri di manutenzione, gestione e pulizia delle strade medesime e delle loro pertinenze.

Ne consegue, si ribadisce, che l'effettivo pregiudizio per il comune non deriva dal fatto di essere diventato proprietario delle strade, quanto piuttosto dalla circostanza che all'ente locale, in applicazione delle norme di legge in contestazione, è stata attribuita la gestione e manutenzione delle stesse.



9.3. All'esclusione della irricevibilità del ricorso per tardiva impugnazione della determina commissariale del 17 ottobre 2019, segue l'esclusione della conseguente declaratoria di inammissibilità delle altre azioni di annullamento proposte.

10. Pertanto, *in parte qua*, la sentenza appellata deve essere riformata, risultando ricevibile ed ammissibile il ricorso proposto in primo grado, sicché il Collegio è tenuto a scrutinare i motivi di impugnativa, non esaminati dal Tar e riproposti dal comune in questa sede.

11. Il primo motivo di merito, con cui il comune ha dedotto la violazione di legge, in quanto gli obblighi di gestione delle strade in discorso graverebbe sull'IRSAP, atteso che l'art. 19, comma 2, lettera *b*), della legge regionale n. 8 del 2012 avrebbe dato luogo ad una scissione tra la proprietà della viabilità e la gestione ed utilizzazione della stessa, non è persuasivo.

Il Collegio non ha ragioni per discostarsi da quanto già evidenziato nel parere delle sezioni riunite di questo Consiglio di giustizia amministrativa n. 412 del 2021 che, sul punto, richiamando anche una sentenza del giudice di primo grado pronunciata su una controversia analoga, ha ritenuto come gli oneri di gestione siano una conseguenza naturale della titolarità del bene e che essi possono essere attribuiti ad un soggetto diverso solo in forza di una esplicita previsione derogatoria, che, però, non è contenuta nel citato art. 19 della legge regionale n. 8 del 2012.

In proposito, occorre considerare come l'art. 14 del codice della strada, rubricato «Poteri e compiti degli enti proprietari delle strade», già al primo comma stabilisce che:

«Gli enti proprietari delle strade, allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione, provvedono:

a) alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi;

b) al controllo tecnico dell'efficienza delle strade e relative pertinenze;

c) alla apposizione e manutenzione della segnaletica prescritta».

Pertanto, l'antinomia tra l'art. 17, comma 2 - ai sensi del quale sono di competenza degli uffici periferici dell'IRSAP la gestione delle infrastrutture a servizio delle aree già dei disciolti consorzi ASI - e l'art. 19, comma 2, lettera *b*), che, nella versione originaria, assegnava al Commissario liquidatore il solo compito di individuare i beni dei singoli consorzi ASI (inclusa la viabilità) da trasferire all'IRSAP, mentre, in seguito alle modifiche introdotte con la legge regionale n. 10 del 2018, al comma 2, lettera *b*), sancisce, in capo al Commissario liquidatore, l'obbligo di trasferire strade a uso pubblico e relative pertinenze ai comuni competenti per territorio - deve ritenersi soltanto apparente.

La detta antinomia va comunque risolta secondo il criterio di specialità e facendo prevalere la seconda e più recente norma, introdotta nel 2018 e che disciplina in modo specifico la fattispecie del trasferimento delle strade consortili al comune nel cui territorio esse insistono.

12. Parimenti infondate (*rectius*: inammissibili) si rivelano le censure di carattere procedimentale, nonché le questioni di legittimità costituzionale dedotte, soprattutto con il terzo ed il quarto motivo del ricorso di primo grado, riproposti in appello, concernenti la classificazione delle strade trasferite.

In particolare, l'appellante ha sostenuto che non sarebbe stato rispettato il procedimento dettato dal codice della strada e che l'art. 19, comma 2, lettera *b*), legge regionale n. 8 del 2012, nello stabilire che le strade di proprietà dei soppressi consorzi ASI presenti sul territorio siciliano debbano obbligatoriamente essere trasferite ai comuni ove queste siano situate, avrebbe invaso le competenze legislative statali ed avrebbe esorbitato dalle competenze riconosciute in via esclusiva alla Regione siciliana.

Tali doglianze, che, peraltro, per i profili procedimentali sono state già confutate nel parere di questo Consiglio di giustizia amministrativa n. 412 del 2021, sono inammissibili per carenza di interesse, in quanto, come diffusamente evidenziato nel precedente capo 9.2., l'effettivo pregiudizio per il comune non deriva dal fatto di essere divenuto proprietario delle strade, quanto dalla circostanza che all'ente locale è stata attribuita la gestione e la manutenzione delle stesse con le connesse responsabilità, laddove il trasferimento della proprietà delle strade non ha di per sé prodotto alcuna lesione alla sfera giuridica dell'Amministrazione comunale, ma, anzi, considerato atomisticamente, costituisce un atto incrementativo del patrimonio dell'ente.

Ne consegue che il comune non ha interesse a dolersi della classificazione delle strade che la legge, ed i successivi atti amministrativi applicativi, gli hanno trasferito in proprietà.

13. All'infondatezza dei motivi di merito sinora esaminati, segue la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal comune con il secondo motivo del ricorso proposto in primo grado.

Infatti, ove le questioni si rivelassero non manifestamente infondate ed il giudice delle leggi dichiarasse la illegittimità costituzionale delle norme in applicazione delle quali i provvedimenti impugnati sono stati adottati, gli stessi sarebbero da ritenere inevitabilmente illegittimi, con conseguente accoglimento del presente appello e, per l'effetto, delle azioni di annullamento proposte in primo grado.



14. *In limine*, con riferimento alla eccezione formulata nella memoria depositata dal Consorzio ASI in liquidazione e dall'IRSAP, secondo cui, se l'appellante avesse inteso contestare la previsione dell'art. 16, comma 13, legge regionale n. 8 del 2012, è su questa disposizione che avrebbe dovuto indirizzare i propri strali in sede introduttiva, per cui si tratterebbe di un tema estraneo al giudizio, nel quale si vorrebbe mettere in discussione la norma di cui all'art. 19, comma 2, lettera *b*), legge regionale n. 8 del 2012, è sufficiente rilevare che, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e dell'art. 23, comma 2, della legge n. 87 del 1953, la questione di legittimità costituzionale può essere sollevata dal giudice anche d'ufficio, per cui nessun principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato può essere utilmente invocato sul punto.

15. Le questioni di legittimità costituzionale delle norme che assumono rilievo per la definizione della controversia, a giudizio del Collegio, non sono manifestamente infondate sulla base della ricostruzione del quadro normativo dettato dalla legge regionale n. 8 del 2012, come modificato dalle leggi sopravvenute e come chiaramente rappresentato nel ricorso in appello.

La ricostruzione del complessivo quadro normativo dettato dalla legge regionale n. 8 del 2012 e successive modifiche consente di superare, alla luce di nuove e diverse considerazioni, la declaratoria di manifesta inammissibilità della questione di cui al richiamato parere delle sezioni riunite di questo Consiglio di giustizia amministrativa n. 412 del 2021.

L'art. 19, comma 2, della legge regionale n. 8 del 2012, in origine, aveva previsto, alla lettera *f*), che il commissario liquidatore «individua i beni immobili strumentali rientranti nel patrimonio indisponibile dei singoli consorzi la cui proprietà deve essere trasferita all'Istituto» e tra questi «la viabilità e le opere connesse», sicché il disegno iniziale del legislatore regionale era stato quello di trasferire la proprietà delle strade già di proprietà dei consorzi ASI all'Istituto di nuova istituzione, con conseguente gestione a carico del nuovo proprietario, vale a dire l'IRSAP.

In coerenza con tale previsione, attribuitiva all'IRSAP della proprietà delle strade e dei correlativi obblighi di gestione, l'art. 16, comma 13, della stessa legge regionale n. 8 del 2012, come modificata dall'art. 11, comma 128, legge regionale n. 26 del 2012 e dall'art. 9, comma 1, lettera *g*), della legge regionale n. 33 del 2021, ha previsto che «gli oneri di urbanizzazione e costruzione, previsti dalle vigenti leggi in materia di urbanistica e di edilizia, relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree di cui alla presente legge, sono versati esclusivamente all'istituto regionale delle attività produttive, quando questo sarà formalmente costituito con l'approvazione dello statuto».

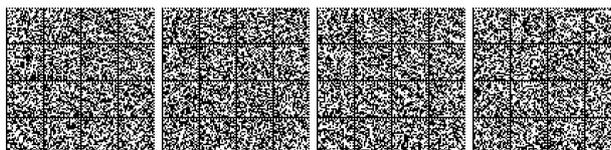
Pertanto, il disegno del legislatore regionale del 2012 aveva una sua intrinseca coerenza, perché, avendo attribuito la proprietà delle strade ed i correlativi obblighi di gestione all'istituendo IRSAP, aveva attribuito allo stesso Istituto anche gli oneri di urbanizzazione e costruzione relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi, al fine, verosimilmente, di far fronte agli oneri finanziari occorrenti per la gestione e la manutenzione delle strade.

Il quadro, tuttavia, è stato alterato dalla modifica all'art. 19, comma 2, della legge regionale n. 8 del 2012, operata dall'art. 10 della legge regionale n. 10 del 2018, che ha previsto il trasferimento ai comuni competenti per territorio della proprietà delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze.

A tale modifica, non si è accompagnata né una previsione derogatoria rispetto agli obblighi di custodia e manutenzione delle strade, che sono incardinati in capo al proprietario delle stesse, né una modifica dell'art. 16, comma 13, della legge regionale in discorso che, come detto, ha attribuito all'IRSAP gli oneri di urbanizzazione e costruzioni previsti dalle vigenti leggi in materia di urbanistica e di edilizia per la realizzazione di insediamenti produttivi.

In relazione a tale ultimo profilo, occorre osservare che, ai sensi dell'art. 16, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 (recepito in ambito regionale, con modifiche, dall'art. 7 della legge regionale n. 16 del 2016), gli oneri di urbanizzazione e costruzione costituiscono il *quantum* dovuto al comune per il rilascio del permesso di costruire. Ne consegue, ad avviso del Collegio, che il combinato disposto dei vigenti articoli 19, comma 2, lettera *b*), e 16, comma 13, della legge regionale n. 8 del 2012 presenta rilevanti dubbi di compatibilità con diversi parametri costituzionali, in particolare con gli articoli 3, 97 e 119 della Costituzione nonché con l'art. 15 dello statuto della Regione siciliana. Nel nostro ordinamento vige il principio di autonomia finanziaria dei comuni, espressamente declinato sia dall'art. 119 della Costituzione sia dai singoli statuti delle regioni speciali e, con specifico riferimento alla Regione siciliana, dall'art. 15, secondo comma, del relativo statuto, secondo cui «l'ordinamento degli enti locali si basa nella regione stessa sui comuni e sui liberi consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria».

Uno dei principali corollari di tale principio è quello secondo cui, ad ogni trasferimento di funzioni ad un ente territoriale, deve corrispondere un adeguato trasferimento (o un'attribuzione) di risorse economico-finanziarie per farvi fronte. Il principio di correlazione fra funzioni e risorse (così ormai correntemente definito in teoria generale) è desumibile, oltre che dalla logica giuridica (e, quindi, dal principio di ragionevolezza, al quale la Corte costituzionale attribuisce, da sempre, valore fondamentale), dall'intero assetto del titolo V della Carta costituzionale e, in particolare,



dai commi primo, quinto e sesto dell'art. 119 della Costituzione, disposizioni costituzionali che nella misura in cui (e nelle parti nelle quali) mirano a garantire uno *standard* minimo di tutela in favore degli enti locali - e dunque un valore costituzionale di base - sono ad essi comunque applicabili (e da essi invocabili) a prescindere da ogni delimitazione territoriale, il che risponde al criterio metodologico secondo cui agli enti locali ubicati nelle regioni a statuto speciale non può essere riconosciuta una autonomia finanziaria inferiore rispetto a quella devoluta agli enti ubicati nelle regioni a statuto ordinario (*cf.*, sul tema, ordinanze Cgars 20 febbraio 2019, n. 160; 15 ottobre 2018, n. 556).

Il primo comma dell'art. 119 della Costituzione stabilisce che «i comuni ... hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa» ed il successivo quarto comma che «le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai comuni ... di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite».

Tali principi costituzionali, nel caso di specie, appaiono essere stati disattesi dal legislatore regionale.

Inoltre, il principio di correlazione tra risorse e funzioni costituisce un principio immanente e pervasivo del sistema costituzionale, desumibile, per quanto attiene alla Regione siciliana, dal richiamato art. 15, secondo comma, dello statuto, secondo cui gli enti locali sono dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria, ed il combinato disposto dell'art. 19, comma 2, lettera *b*) e dell'art. 16, comma 13, legge regionale n. 12 del 2018 sembra comunque in contrasto con tale norma statutaria di rango costituzionale.

La Corte costituzionale, occupandosi della questione del «trasferimento di funzioni senza risorse», ha affermato che le norme di legge «che consentono operazioni istituzionali di tal fatta» sono costituzionalmente illegittime in quanto lesive del principio di correlazione tra funzioni e risorse, nonché del «principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica» e del «principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici», quando determinano i seguenti due effetti: «*a*) un'alterazione del «rapporto tra complessivi bisogni regionali [o di altro ente locale] e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte»; *b*) ed una variazione del rapporto entrate/spese foriero di un «grave squilibrio» nel bilancio».

Il Collegio ritiene che, nella fattispecie disciplinata dalla norma censurata, ciò si verificherebbe, in quanto all'incremento delle attività necessarie ad assicurare la gestione e la manutenzione delle strade trasferite non si accompagna una corrispondente e proporzionale attribuzione di mezzi finanziari.

In sostanza, il Collegio ritiene che l'introduzione, mediante legge regionale, di un congegno atto ad incidere sui richiamati principi potrebbe costituire una «rottura» dell'ordinario assetto delle competenze legislative stabilite dalla Costituzione e determina una eccessiva compressione dell'autonomia finanziaria degli enti locali comunali.

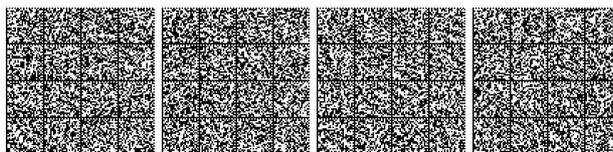
In esito al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della legge regionale siciliana n. 22 del 1986, rubricata «Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia», nella parte in cui obbliga i comuni ad assorbire il patrimonio ed il personale delle IPAB soppresse autoritativamente dall'Amministrazione regionale, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 135 del 6 luglio 2020, ha accertato, in relazione alla prima delle due questioni dedotte, la violazione dei principi di autonomia finanziaria degli enti locali, di corrispondenza tra risorse e funzioni, dell'equilibrio di bilancio di buon andamento della pubblica amministrazione (di cui, rispettivamente all'art. 119, primo comma, della Costituzione e all'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione siciliana, all'art. 119, quarto e quinto comma, all'art. 119, primo e sesto comma, e all'art. 97 della Costituzione

Di conseguenza, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui prevede: «e i beni patrimoniali sono devoluti al comune, che assorbe anche il personale dipendente, facendone salvi i diritti acquisiti in rapporto al maturato economico».

La Corte costituzionale, ancora di recente, con la sentenza n. 155 del 21 luglio 2020, ha posto in rilievo che le norme di legge (nella fattispecie, l'art. 11-*quater* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135) non devono porre a rischio la corretta ripartizione delle risorse, la necessaria corrispondenza tra queste ultime e le relative funzioni amministrative e, in ultimo, la garanzia del buon andamento dei servizi con quelle risorse finanziati (richiama le sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015, n. 4 del 2014 e n. 51 del 2013).

In particolare, il giudice delle leggi ha affermato che «l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali, come costantemente afferma la giurisprudenza di questa Corte, non comporta una rigida garanzia quantitativa e che le risorse disponibili possono subire modifiche e, in particolare, riduzioni», ma ha poi sottolineato che «la giurisprudenza costituzionale ha allo stesso modo chiarito che tali riduzioni non devono rendere difficile, o addirittura impossibile, lo svolgimento delle funzioni attribuite (ancora sentenza n. 83 del 2019)».

In ragione delle descritte coordinate ermeneutiche, il Collegio ritiene che il sistema normativo disegnato con la legge regionale n. 8 del 2012, a seguito della modifica apportata all'art. 19, comma 2, dall'art. 10 della legge regionale n. 10 del 2018, nel 2018 - con cui il legislatore ha attribuito ai comuni la proprietà delle strade *ex* ASI ed i relativi obblighi di gestione e manutenzione, mantenendo contemporaneamente in vita l'art. 16, comma 13, della detta legge regionale n. 8 del 2012 che, viceversa, attribuisce all'IRSAP, e non ai comuni, gli oneri di urbanizzazione e costruzione relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree *ex* ASI - concreti un evidente *vulnus* al principio di cor-



rispondenza tra funzioni attribuite e risorse finanziarie, in quanto all'attribuzione della funzione gestoria e manutentiva delle strade non si accompagna l'attribuzione di adeguati mezzi finanziari, che sarebbero stati fruibili essenzialmente attraverso la percezione degli oneri di urbanizzazione e costruzione. Va da sé che tale *vulnus*, per quanto già evidenziato, riguardi anche i principi costituzionali di autonomia finanziaria dei comuni e di equilibrio del bilancio.

La lesione al fondamentale principio di corrispondenza tra risorse finanziarie e funzioni attribuite ai comuni siciliani ed agli altri principi indicati, peraltro, oltre a concretare una possibile ipotesi di violazione dell'art. 119, primo, quarto, quinto e sesto comma, della Costituzione nonché dell'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione siciliana, determina anche un possibile *vulnus* all'art. 97 della Costituzione, poiché idonea ad incidere sul buon andamento dei servizi di gestione e manutenzione delle strade trasferite in proprietà, funzioni che non risultano adeguatamente finanziate, e con il principio di parità di trattamento di cui all'art. 3 della Costituzione, atteso che differenzia in modo non immediatamente comprensibile la posizione giuridica dei comuni siciliani, che hanno l'obbligo di gestire e mantenere le strade trasferite in proprietà senza un'adeguata attribuzione di risorse finanziarie, e la posizione dell'IRSAP che, diversamente, pur non sostenendo le relative spese di gestione e manutenzione della viabilità, percepisce gli oneri di urbanizzazione e costruzione e, ai sensi dell'art. 4 della stessa legge regionale n. 8 del 2012, può beneficiare di eventuali contributi regionali e comunali per lo svolgimento delle proprie attività.

16. Per tutte le ragioni sopraesposte, il Collegio ritiene rilevante ai fini della decisione della controversia e non manifestamente infondata, per violazione degli articoli 119, primo, quarto, quinto e sesto comma, 3 e 97, primo e secondo comma della Costituzione, nonché dell'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione siciliana, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dei vigenti articoli 19, comma 2, lettera *b*), e 16, comma 13, della legge regionale siciliana n. 12 del 2008, laddove l'art. 19, comma 2, lettera *b*), prevede il trasferimento ai comuni siciliani competenti per territorio delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze già appartenenti agli *ex* consorzi ASI, con i connessi obblighi di gestione e manutenzione della viabilità, mentre l'art. 16, comma 13, prevede l'esclusivo versamento al neo istituito IRSAP degli oneri di urbanizzazione e costruzione, previsti dalle leggi in materia di urbanistica ed edilizia, relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree *ex* ASI.

17. Pertanto, il Collegio, riservata al definitivo ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese, così provvede:

accoglie il primo motivo di appello proposto dal comune e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, dichiara ricevibile il ricorso proposto in primo grado ed ammissibili le azioni di annullamento formulate;

respinge, nel merito, le censure proposte con il primo motivo del ricorso di primo grado, riproposto in appello;

dichiara inammissibili le censure di cui al terzo ed al quarto motivo del ricorso in primo grado, riproposte in appello;

con riferimento al secondo motivo del ricorso proposto in primo grado, riproposto in appello, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 119, primo, quarto, quinto e sesto comma, 3, 97, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché all'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione siciliana, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dei vigenti articoli 19, comma 2, lettera *b*), e 16, comma 13, della legge regionale siciliana n. 12 del 2008, nei sensi sopra precisati.

P. Q. M.

Il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana, in sede giurisdizionale, parzialmente e non definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe (R.G. n. 513 del 2021), così provvede:

accoglie il primo motivo di appello proposto dal Comune e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, dichiara ricevibile il ricorso proposto in primo grado ed ammissibili le azioni di annullamento formulate;

respinge le censure proposte con il primo motivo del ricorso di primo grado, riproposto in appello;

dichiara inammissibili le censure di cui al terzo ed al quarto motivo del ricorso proposto in primo grado, riproposte in appello;

*con riferimento al secondo motivo del ricorso proposto in primo grado e riproposto in appello, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 119, primo, quarto, quinto e sesto comma, 3, 97, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché all'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione siciliana, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dei vigenti articoli 19, comma 2, lettera *b*), e 16, comma 13, della legge regionale siciliana n. 12 del 2008, laddove l'art. 19, comma 2, lettera *b*), prevede il trasferimento ai comuni siciliani competenti per territorio delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze già appartenenti agli *ex**



consorzi ASI, con i connessi obblighi di gestione e manutenzione della viabilità, mentre l'art. 16, comma 13, prevede l'esclusivo versamento al neo istituito IRSAP degli oneri di urbanizzazione e costruzione, previsti dalle leggi in materia di urbanistica ed edilizia, relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree ex ASI.

Dispone la sospensione del giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della Segreteria della sezione, la presente sentenza non definitiva, avente valore di ordinanza ai fini della rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale, sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati della Repubblica, al Presidente della Regione siciliana e al Presidente dell'assemblea regionale siciliana.

Ordina che la presente sentenza non definitiva sia eseguita dall'Autorità amministrativa.,

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del giorno 12 gennaio 2022, con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente
 Raffaele Proserpi, Consigliere
 Roberto Caponigro, Consigliere, Estensore
 Giovanni Ardizzone, Consigliere
 Antonino Caleca, Consigliere

Il Presidente: DE NICTOLIS

L'estensore: CAPONIGRO

22C00057

N. 26

Ordinanza del 23 febbraio 2022 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana sul ricorso proposto dal Comune di San Pier Niceto contro Consorzio A.S.I. di Messina in liquidazione ed altri

Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione Siciliana - Liquidazione dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale (Consorzi ASI) - Previsione che il Commissario liquidatore provvede a trasferire ai Comuni competenti per territorio le strade ad uso pubblico e le relative pertinenze [rientranti nel patrimonio indisponibile dei singoli Consorzi] - Previsione che gli oneri di urbanizzazione e costruzione, previsti dalle vigenti leggi in materia di urbanistica ed edilizia, relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree destinate allo svolgimento di attività produttive già attribuite ai Consorzi ASI, sono versati esclusivamente all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP).

- Legge della Regione Siciliana n. 12 del 2008 [*recte*: Legge della Regione Siciliana 12 gennaio 2012, n. 8 (Costituzione dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive)], artt. 19, comma 2, lettera b), e 16, comma 13, in combinato disposto.

IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

PER LA REGIONE SICILIANA

SEZIONE GIURISDIZIONALE

Ha pronunciato la presente sentenza non definitiva sul ricorso numero di registro generale 517 del 2021, proposto dal Comune di San Pier Niceto, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Raffaella Pugliano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;



Contro:

il Consorzio A.S.I. di Messina in liquidazione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Riccardo Rotigliano, con domicilio eletto presso il suo studio in Palermo - via Filippo Cordova n. 95;

l'I.R.S.A.P. - Istituto regionale dello sviluppo delle attività produttive, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Riccardo Rotigliano, con domicilio eletto presso il suo studio in Palermo - via Filippo Cordova n. 95;

la Regione Siciliana - Assessorato regionale alle attività produttive e la Giunta regionale di Governo, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, domiciliataria *ex lege* in Palermo - via Valerio Villareale n. 6;

Nei confronti la Città metropolitana di Messina, l'avvocato Achille Piritore, non costituiti in giudizio;

Per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, Sezione staccata di Catania, Sezione Terza, n. 2854 del 30 ottobre 2020.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Consorzio A.S.I. di Messina in liquidazione e dell'IRSAP - Istituto regionale dello sviluppo delle attività produttive; nonché dell'Assessorato regionale alle attività produttive e della Giunta regionale di Governo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 12 gennaio 2022, il Cons. Roberto Caponigro e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Visto l'art. 36, comma 2, cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. La legge della Regione Siciliana n. 8 del 2012 ha istituito l'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (di seguito IRSAP o anche Istituto) ed ha contestualmente disposto la soppressione e messa in liquidazione dei Consorzi ASI presenti sul territorio regionale.

L'art. 19 della citata l.r. n. 8 del 2012 aveva previsto dapprima il trasferimento all'Istituto di nuova istituzione della proprietà delle strade rientranti nel patrimonio indisponibile dei singoli Consorzi, per poi prevedere, con la modifica apportata dalla l.r. n. 10 del 2018, il trasferimento delle stesse ai comuni competenti per territorio.

Il commissario liquidatore del Consorzio ASI di Messina in liquidazione, con la determinazione n. 27 del 17 ottobre 2019, ha trasferito le strade ad uso pubblico e le relative pertinenze e infrastrutture ricadenti nel territorio del Comune di San Piero Niceto dal Consorzio ASI di Messina in liquidazione al Comune di San Piero Niceto ai sensi e per gli effetti dell'art. 19, comma 9 (*rectius*: comma 2), della l.r. n. 8/2012, con le modifiche di cui all'art. 10 l.r. n. 10/2018, come riportate nelle planimetrie generali ed elenco delle particelle ove ricade la sede stradale.

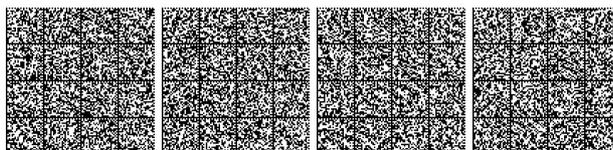
L'IRSAP, con la determina n. 111 del 16 aprile 2020, ha preso atto, tra l'altro, che, a far data dal 12 febbraio 2020, per effetto del trasferimento delle strade, non permane a carico dell'Istituto nessun onere residuale in merito alla gestione, manutenzione ordinaria e straordinaria di tutte le strade e relative pertinenze ed infrastrutture oggetto del verbale.

Di talché, a seguito dei detti provvedimenti, sono state trasferite al comune la proprietà e la gestione dei tratti delle strade del disciolto Consorzio ASI di Messina, ricadenti all'interno del territorio dell'ente locale, con i conseguenti oneri e correlate responsabilità.

2. Il comune ha impugnato i provvedimenti in discorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, Sezione staccata di Catania, che, con la sentenza della Terza Sezione n. 2854 del 30 ottobre 2020, lo ha dichiarato in parte irricevibile ed in parte inammissibile.

3. L'appello è articolato nei seguenti motivi:

Il giudice di prime cure avrebbe errato nel dichiarare il ricorso irricevibile, in quanto i provvedimenti impugnati sarebbero divenuti concretamente lesivi per il comune il 12 maggio 2020, allorché è stata trasmessa la determina n. 11 del 2020, atteso che il pregiudizio per l'amministrazione comunale non nascerebbe tanto dal fatto di essere



divenuta proprietaria delle strade, quanto, e soprattutto, dalla circostanza che gli è stato fatto carico della relativa gestione e manutenzione e ciò sarebbe avvenuto con la determina n. 111 del 16 aprile 2020 o, al più, con il verbale del 12 febbraio 2020.

La sentenza impugnata è erronea e deve essere riformata anche nella parte in cui ha dichiarato l'inammissibilità dell'impugnazione dei provvedimenti avversati dal Comune di San Piero Niceto e, precisamente, della nota del commissario liquidatore n. 84/2020, del verbale delle operazioni di consegna del 12 febbraio 2020, della nota del commissario liquidatore del Consorzio ASI n. 216/2020, della determina di presa d'atto del direttore generale dell'IRSAP n. 111/2020, della nota del commissario liquidatore del Consorzio ASI n. 415/2019.

L'erroneità della statuizione di irricevibilità dell'azione di annullamento avverso la determinazione n. 27 del 17 ottobre 2019 travolgerebbe la consequenziale statuizione di inammissibilità delle azioni di annullamento proposte avverso gli altri provvedimenti impugnati.

I citati provvedimenti sarebbero divenuti lesivi il 12 maggio 2020, allorquando il direttore generale dell'IRSAP ha trasmesso la determina n. 111/2020.

Il pregiudizio per il comune, infatti, non nascerebbe tanto dal fatto di essere diventato proprietario delle strade, quanto, e soprattutto, dalla circostanza che gli è stato fatto carico della relativa gestione e manutenzione e ciò sarebbe avvenuto con la determina n. 111 del 16 aprile 2020 o, al più, con il verbale del 12 febbraio 2020.

La sentenza impugnata è erronea e deve essere riformata anche nella parte in cui ha dichiarato di non condividere la tesi che il trasferimento non abbia riguardato gli oneri di gestione.

Dalla lettura della l.r. n. 8 del 2012, così come successivamente modificata, anche per effetto del citato art. 10 l.r. n. 10 del 2018, si desumerebbe che, per effetto della liquidazione dei Consorzi ASI, ai comuni sarebbe potuta essere trasferita la proprietà delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze, ma non la relativa gestione e gli oneri e le responsabilità ad essa connessi, invece trasferiti all'IRSAP.

L'amministrazione comunale, considerato che la sentenza impugnata ha ommesso di esaminare i motivi di ricorso, ha riproposto gli stessi.

Pertanto, il comune, nel ribadire quale sia il suo interesse ad agire in giudizio, ha dedotto quanto segue:

Violazione e falsa applicazione degli articoli 1, 2, 3, 7, 13, 15, 17, 16 e 19 della l.r. n. 8 del 2012. Violazione dell'art. 21-septies legge n. 241 del 1990. Difetto assoluto di attribuzione.

L'art. 19, comma 2, lettera *b*), della l.r. n. 8 del 2012 avrebbe dato luogo ad una scissione tra la proprietà della viabilità, da un lato, e la gestione ed utilizzazione della stessa, dall'altro.

Il codice della strada (art. 14, comma 3, del decreto legislativo n. 285 del 1992) confermerebbe che la scissione tra proprietà delle strade e delle relative pertinenze e la gestione (comprensiva della manutenzione) sarebbe una situazione fisiologica.

L'unica lettura costituzionalmente orientata sarebbe quella che vede assegnata all'IRSAP la gestione delle strade e delle relative pertinenze, con tutti gli oneri connessi, ed al comune la sola proprietà.

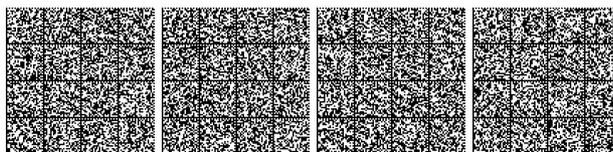
I provvedimenti impugnati sarebbero nulli perché adottati in carenza assoluta di attribuzione, in quanto l'art. 19, comma 2, lettera *b*), della l.r. n. 8 del 2012 non attribuirebbe al commissario liquidatore dei Consorzi ASI e, men che meno, al direttore generale dell'IRSAP il potere di trasferire ai comuni competenti anche la gestione delle strade e delle relative pertinenze e, quindi, degli oneri di manutenzione connessi alla gestione.

Violazione e falsa applicazione degli articoli 3, 81, 97, 114, 117 e 119 della Costituzione nonché degli articoli 14 e 15 dello Statuto Regionale, da parte dell'art. 19, comma 2, lettera *b*), della l.r. n. 8 del 2012, come modificato dall'art. 10, comma 1, lettera *c*), della l.r. 10 del 2018. Conseguente nullità o, in subordine, annullabilità dei provvedimenti impugnati perché emessi in attuazione delle norme regionali citate.

In origine, la l.r. n. 8 del 2012 aveva previsto il trasferimento al neoistituito IRSAP degli immobili strumentali rientranti nel patrimonio indisponibile di ciascun Consorzio ASI e, per effetto di modifiche poco dopo intervenute, ha stabilito che gli oneri di urbanizzazione e costruzione relativi alla realizzazione degli insediamenti produttivi all'interno delle aree assegnate all'IRSAP dovevano essere versati direttamente a quest'ultimo.

Invece, la modifica normativa che dispone il trasferimento delle strade dei Consorzi ASI in liquidazione ai comuni imporrebbe nuove ingenti spese agli enti locali senza provvedere ai mezzi per farvi fronte.

Di qui, la violazione delle norme costituzionali in epigrafe, atteso che, a norma dell'art. 14 dello Statuto Regionale, la competenza legislativa esclusiva della Regione viene esercitata «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato».



Trasferendo per legge ai comuni, e non all'IRSAP, le strade consortili si eviterebbe che le spese della relativa manutenzione possano, sia pure in parte, essere poste a carico del bilancio dell'IRSAP ed eventualmente di quello regionale e le si fanno gravare sulle finanze comunali; nel contempo, però, gli oneri di urbanizzazione e costruzione, sia pure ridotti del 50%, relativi alla realizzazione degli insediamenti produttivi nelle aree di competenza dell'IRSAP vengono versati esclusivamente a quest'ultimo, per cui la norma avrebbe posto a carico dei comuni, divenuti loro malgrado proprietari delle strade, gli oneri della manutenzione della viabilità loro trasferita coattivamente senza provvedere a reperire i «mezzi per farvi fronte», atteso anche che gli oneri di urbanizzazione e costruzione vengono incassati dall'IRSAP.

La Regione Siciliana non potrebbe legiferare come vuole, ove, così facendo, incida negativamente sull'equilibrio economico - finanziario degli enti locali, causando, o contribuendo a dare causa, alla violazione del principio di pareggio di bilancio e, nel contempo, in forza dell'art. 114, comma 2, della Costituzione e dello Statuto Regionale sarebbe tenuta a rispettare l'autonomia amministrativa e finanziaria degli enti locali.

Di contro, l'art. 19, comma 2, lettera *b*), della l.r. n. 8 del 2012, come modificato dall'art. 10, comma 1, lettera *c*), della l.r. n. 10 del 2018, ha disposto il trasferimento coattivo della viabilità consortile, con i connessi oneri manutentivi, ai comuni, senza nulla prevedere per le spese di manutenzione (mancanza della copertura), dato che gli oneri di urbanizzazione e di concessione (ridotti del 50%) vengono incassati dall'IRSAP, che percepisce anche contributi pubblici per la gestione delle opere infrastrutturali, violando così il principio dell'equilibrio di bilancio.

La circostanza che l'art. 16 della l.r. n. 8 del 2012, secondo cui gli oneri di urbanizzazione e costruzione spettano all'IRSAP e non ai comuni, sarebbe stata in origine del tutto ragionevole, dato che al medesimo IRSAP, al quale doveva essere trasferita la proprietà delle strade, erano assegnate le risorse per la relativa manutenzione. Di contro, per effetto dell'art. 19, comma 2, come modificato dall'art. 10 della l.r. n. 10 del 2018, si sarebbe creata una situazione di obiettivo squilibrio, in quanto, da una parte, i comuni sono stati gravati dal peso della manutenzione delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze loro trasferite (delle quali si avvalgono gli uffici periferici dell'IRSAP), mentre, dall'altra, non solo non vengono forniti i mezzi economici per far fronte alle spese di manutenzione, ma non viene concesso loro neppure il beneficio economico degli oneri di urbanizzazione, di norma riconosciuto ai comuni in virtù del principio di onerosità del permesso di costruire, di cui agli articoli 11, comma 2, e 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, recepito in Sicilia dalla l.r. n. 16 del 2016.

L'art. 19, comma 2, in discorso sarebbe anche irragionevole e, quindi, violativo dell'art. 3 della Costituzione, laddove darebbe luogo ad un grave pregiudizio economico in danno dei comuni nel cui territorio sono situate le strade oggetto del trasferimento e perché avvantaggerebbe ingiustificatamente l'IRSAP in danno dei comuni anzidetti.

La norma, infine, violerebbe anche l'art. 117 della Costituzione, secondo comma, lettera *e*), in quanto l'armonizzazione dei bilanci pubblici e la perequazione delle risorse finanziarie rappresentano una materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato, ragione per cui la Regione Siciliana non avrebbe potuto emanare tale norma che incide in negativo sulle finanze degli enti locali.

Violazione dell'art. 14 dello Statuto della Regione Siciliana, in quanto la Regione Siciliana non è competente a legiferare in materia di classificazione ed appartenenza delle strade ad uso pubblico. Violazione degli articoli 3 e 117 della Costituzione e del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione violazione e falsa applicazione dell'art. 2 del decreto legislativo n. 285 del 1982 e dell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495 del 1992.

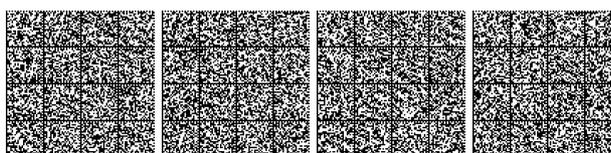
La materia della proprietà delle strade pubbliche sarebbe indissolubilmente legata a quella della loro classificazione, in quanto il codice della strada dispone che l'ente proprietario della strada sia quello corrispondente alla classificazione della strada stessa.

La Regione, non solo lo Stato, dovrebbe procedere alla classificazione delle strade, nel rispetto delle definizioni stabilite dal codice della strada e dovrebbe sentire gli enti locali.

Per quanto riguarda le strade statali, la competenza apparterrebbe al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, mentre, per quanto riguarda la Regione Siciliana, la competenza spetterebbe all'Assessorato delle infrastrutture e della mobilità.

La classificazione delle strade, come si evince dall'art. 1 del codice della strada, riguarda «la sicurezza delle persone nella circolazione stradale», per cui sussisterebbe la violazione dell'art. 117, comma 2, lettere *h*) ed *i*) e comma 3, della Costituzione (ordine pubblico e sicurezza e ordinamento civile).

La Regione Sicilia non potrebbe procedere autonomamente alla classificazione, declassificazione ed al conseguente trasferimento delle strade non statali perché sarebbe solo la funzione amministrativa di classificazione e declassificazione delle strade ad essere demandata alla competenza regionale, invece che a quella dello Stato, e non già la funzione legislativa che individua e definisce le strade.



In altri termini, alla Regione non sarebbe attribuito il potere di definire le strade e, quindi, di procedere imperativamente al trasferimento delle stesse ad altri enti locali, senza tenere conto delle definizioni elencate nell'art. 2 del codice della strada.

L'art. 19, comma 2, lettera *b*), l.r. n. 8 del 2012 non si sarebbe limitato a disciplinare l'esercizio di una funzione amministrativa, ma avrebbe stabilito che le strade di proprietà dei soppressi Consorzi ASI presenti sul territorio siciliano debbano obbligatoriamente essere trasferite ai comuni ove queste siano situate, sicché avrebbe invaso le competenze legislative statali ed avrebbe esorbitato dalle competenze riconosciute in via esclusiva alla Regione Siciliana.

Infine, non sarebbe conforme ai canoni di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione prevedere una disciplina che, senza apparenti ragioni di interesse pubblico, regolamenti l'uso pubblico di alcune strade in modo difforme da quello previsto per altre strade che abbiano le stesse caratteristiche; infatti, se fosse ammissibile trasferire una strada provinciale ad un comune, come accaduto nel caso di specie, il peso degli oneri economici di manutenzione di quella strada graverebbe in modo iniquo ed ingiustificato sui bilanci di quel comune, invece che sul bilancio della provincia interessata.

In definitiva, effettuate alcune ulteriori precisazioni attinenti alla questione di legittimità costituzionale sollevata con il secondo ed il terzo motivo di ricorso, il comune appellante ha chiesto che sia sollevata la questione di costituzionalità dell'art. 19, comma 2, lettera *b*), della l.r. n. 8 del 2012, come sostituito dall'art. 10, comma 1, lettera *c*), della l.r. n. 10 del 2018, per violazione degli articoli 3, 81, commi 1 e 3, 97, comma 1, 114, comma 2, 117, comma 2, lettera *e*) e 119, commi 1, 2, 5 e 6, della Costituzione e degli articoli 14 e 15 dello Statuto Regionale nonché degli articoli 3, 117, comma 2, lettera *h*), *l*) ed *m*), e comma 3 e 118 della Costituzione e dell'art. 14 dello Statuto regionale.

Violazione e falsa applicazione degli articoli 2 e 13 del decreto legislativo n. 285 del 1992 e degli articoli 2 e 4 decreto del Presidente della Repubblica n. 495 del 1992. Violazione dell'art. 118 della Costituzione.

Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 2, l.r. n. 8 del 2012 e dell'art. 43 della l.r. n. 6 del 1997.

Violazione delle disposizioni sul collaudo delle strade e segnatamente dell'art. 13 del decreto legislativo n. 285 del 1992 e dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495 del 1992.

In via subordinata, qualora l'art. 19, comma 2, l.r. n. 8 del 2012, come modificato nel 2018, consentisse di superare le disposizioni del codice della strada sulla classificazione delle strade, il commissario liquidatore ed il direttore generale dell'IRSAP sarebbero stati comunque tenuti a rispettare il procedimento dettato dal codice della strada, che, per quanto riguarda la classificazione delle strade non statali, imporrebbe alle Regioni di sentire gli enti locali, il che non sarebbe avvenuto.

In via di ulteriore subordine, sarebbero stati violati l'art. 1, comma 2, ultimo periodo, della l.r. n. 8 del 2012 e l'art. 43 della l.r. n. 6 del 1997.

Illegittimità derivata e consequenziale. Eccesso di potere per difetto di erroneità dei presupposti.

I vizi inficianti ciascuno dei provvedimenti impugnati si trasmetterebbero, in via derivata e consequenziale, al provvedimento successivo.

4. L'Assessorato regionale dello sviluppo delle attività produttive si è costituito in giudizio, deducendo l'inammissibilità del ricorso e chiedendo il rigetto dell'appello.

Il comune ha chiesto lo stralcio della memoria assessoriale, in quanto tardivamente depositata, ed ha evidenziato che l'Assessorato regionale non ha impugnato il capo della sentenza di primo grado che ha respinto l'eccezione di difetto di legittimazione passiva, per cui la questione sarebbe coperta da giudicato.

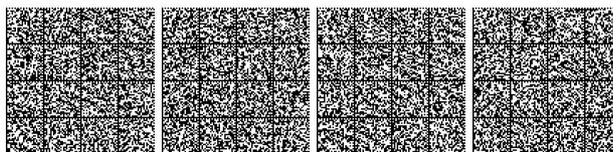
5. L'IRSAP ed il Consorzio ASI di Messina in liquidazione hanno analiticamente contestato la fondatezza delle censure dedotte, concludendo per il rigetto dell'appello. Le dette parti appellate hanno anche richiamato il parere delle Sezioni riunite di questo Consiglio di giustizia amministrativa n. 412 del 9 novembre 2021, che ha escluso la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, sulla base del richiamo alla diversità tra la fattispecie in esame e quella oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 135 del 2020.

6. All'udienza pubblica del 12 gennaio 2022, la causa è stata trattenuta per la decisione.

7. La sentenza impugnata ha dichiarato il ricorso proposto dal Comune di Monforte San Giorgio in parte irricevibile ed in parte inammissibile.

In proposito, ha così statuito: «... a giudizio del Collegio il ricorso è in parte irricevibile e in parte inammissibile per le ragioni di seguito indicate.

La stessa parte ricorrente, invero, al fine di argomentare in ordine alla tempestività del ricorso, ha precisato che i provvedimenti impugnati sono diventati concretamente lesivi per il Comune di San Pier Niceto in data 11 maggio 2020, allorché il direttore generale dell'IRSAP ha trasmesso la determina n. 111/2020 e ciò sul rilievo che il pregiudizio per il comune non sarebbe derivato dal fatto di essere diventato proprietario delle strade, quanto dalla circostanza che allo stesso è stata attribuita la gestione e manutenzione delle stesse.



Il comune, inoltre, non ha specificamente contestato la circostanza, rappresentata dal Consorzio ASI e dall'IRSAP, dell'intervenuta comunicazione mediante nota n. 855 in data 5 novembre 2019 della determinazione n. 27 del 17 ottobre 2019, con la quale è stato disposto il contestato trasferimento delle strade.

La tesi, poi, che tale trasferimento non abbia riguardato gli oneri di gestione non può essere condivisa.

Gli oneri di gestione, invero, sono una conseguenza naturale della titolarità del bene ed essi possono essere attribuiti ad un soggetto diverso solo in forza di una esplicita previsione derogatoria, che non è contenuta nel più volte citato art. 19 della l.r. n. 8/2012.

Le disposizioni invocate dalla parte ricorrente a sostegno della tesi secondo cui gli oneri di gestione sarebbero rimasti in capo all'IRSAP sono anteriori alla modifica del citato art. 19 per effetto dell'art. 10, primo comma, lettera c), della l.r. n. 10/2018 ed esse devono, quindi, essere lette in conformità alla norma successiva, nel senso, in particolare, che le infrastrutture cui si fa riferimento non comprendono più le strade da trasferire ai comuni.

Ciò determina l'irricevibilità dell'impugnazione relativa alla determinazione del commissario liquidatore del Consorzio ASI di Messina in liquidazione n. 27 in data 17 ottobre 2019.

Da ciò deriva, conseguentemente, l'inammissibilità - in parte anche perché trattasi di atti endoprocedimentali, ovvero privi di capacità lesiva - dell'impugnazione della nota del commissario liquidatore n. 84 in data 31 gennaio 2020, del verbale delle operazioni di consegna in data 12 febbraio 2020, della nota del commissario liquidatore n. 216 in data 24 marzo 2020, della determinazione di presa d'atto del direttore generale dell'IRSAP n. 111 in data 16 aprile 2020, della nota del commissario liquidatore n. 415 in data 20 maggio 2019.

Parimenti inammissibile - per carenza di interesse e assenza di qualsiasi censura - deve ritenersi l'impugnazione del decreto dell'Assessore regionale alle attività produttive n. 1059 in data 22 marzo 2019 e della deliberazione della Giunta regionale siciliana n. 73 in data 26 febbraio 2019».

8. In via preliminare, il Collegio dispone lo stralcio della memoria depositata dall'Assessorato regionale delle attività produttive in data 13 dicembre 2021 alle ore 16,33, in quanto tardiva.

9. La contestazione della declaratoria di irricevibilità del ricorso è fondata e va accolta.

Il commissario liquidatore del Consorzio ASI di Messina in liquidazione, con la determinazione n. 27 del 17 ottobre 2019, ha trasferito le strade ad uso pubblico e le relative pertinenze e infrastrutture quali pubblica illuminazione, rete acque piovane e quant'altro possa considerarsi pertinenza, ricadenti nel territorio del Comune di San Piero Niceto dal Consorzio ASI di Messina in liquidazione al Comune di San Piero Niceto, ai sensi e per gli effetti dell'art. 19, comma 9 (*rectius*: comma 2), della l.r. n. 8 del 2012, con le modifiche di cui all'art. 10 l.r. n. 10 del 2018, come riportate nelle planimetrie generali ed elenco delle particelle ove ricade la sede stradale.

Il direttore generale dell'IRSAP, con la determinazione n. 111 del 16 aprile 2020, ha approvato la proposta di determinazione predisposta dal dirigente dell'ufficio periferico di Messina, con cui l'amministrazione ha preso atto che:

- con verbale del 12 febbraio 2020, ai sensi e per gli effetti dell'art. 19, comma 2, della l.r. n. 8 del 2012, sostituito dall'art. 10, comma, lettere c) - b) della l.r. n. 10 del 2018, il commissario liquidatore del Consorzio ASI di Messina in liquidazione ha proceduto al trasferimento al Comune di San Piero Niceto delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze nelle stesse esistenti, ricadenti nel territorio comunale;

- a far data dal 12 febbraio 2020, per effetto del citato trasferimento, non permane a carico dell'IRSAP nessun onere residuale in merito alla gestione, manutenzione ordinaria e straordinaria di tutte le strade e relative pertinenze ed infrastrutture oggetto del verbale di cui al comma precedente.

La doglianza del comune è fondata per un sostanziale profilo.

L'interesse che ha spinto l'appellante ad agire in giudizio, infatti, ha la sua fonte non tanto nel trasferimento della proprietà delle strade, circostanza che, di per sé sola, non sarebbe affatto lesiva, in quanto incrementativa del patrimonio dell'ente, ma dalla circostanza che all'amministrazione comunale è stato fatto carico della relativa gestione e manutenzione e delle connesse responsabilità.

Pertanto, il trasferimento della proprietà delle strade, disposto con la determinazione commissariale del 17 ottobre 2019, non ha prodotto di per sé alcuna lesione alla sfera giuridica del comune, lesione che, invece, si è attualizzata con la successiva determinazione dell'IRSAP del 16 aprile 2020, che ha dato atto del venire meno della gestione a carico dell'Istituto.

In sostanza, è il combinato disposto dei due atti che ha determinato l'effettivo pregiudizio per l'ente locale, sicché il termine di decorrenza per impugnare anche la determinazione commissariale del 17 ottobre 2019, di per sé non lesiva, è individuabile nella stessa data del 16 aprile 2020, in cui è stato adottato il secondo atto, che, unitamente al primo, ha determinato la lesività della sfera giuridica comunale, per come, ragionevolmente, prospettato in giudizio.



In altri termini, l'interesse concreto che legittima il comune a ricorrere contro la determina di trasferimento delle strade di uso pubblico e relative pertinenze risulta collegato al presupposto normativo per cui, insieme alla proprietà, devono considerarsi trasferiti all'ente proprietario anche gli oneri di manutenzione, gestione e pulizia delle strade medesime e delle loro pertinenze.

Ne consegue, si ribadisce, che l'effettivo pregiudizio per il comune non deriva dal fatto di essere diventato proprietario delle strade, quanto piuttosto dalla circostanza che all'ente locale, in applicazione delle norme di legge in contestazione, è stata attribuita la gestione e manutenzione delle stesse.

All'esclusione della irricevibilità del ricorso per tardiva impugnazione della determina commissariale del 17 ottobre 2019, segue l'esclusione della conseguente declaratoria di inammissibilità delle altre azioni di annullamento proposte.

10. Pertanto, *in parte qua*, la sentenza appellata deve essere riformata, risultando ricevibile ed ammissibile il ricorso proposto in primo grado, sicché il Collegio è tenuto a scrutinare i motivi di impugnativa, non esaminati dal Tribunale amministrativo regionale e riproposti dal comune in questa sede.

11. Il primo motivo di merito, con cui il comune ha dedotto la violazione di legge, in quanto gli obblighi di gestione delle strade in discorso graverebbe sull'IRSAP, atteso che l'art. 19, comma 2, lettera *b*), della l.r. n. 8 del 2012 avrebbe dato luogo ad una scissione tra la proprietà della viabilità e la gestione ed utilizzazione della stessa, non è persuasivo.

Il Collegio non ha ragioni per discostarsi da quanto già evidenziato nel parere delle Sezioni riunite di questo Consiglio di giustizia amministrativa n. 412 del 2021 che, sul punto, richiamando anche una sentenza del giudice di primo grado pronunciata su una controversia analoga, ha ritenuto come gli oneri di gestione siano una conseguenza naturale della titolarità del bene e che essi possono essere attribuiti ad un soggetto diverso solo in forza di una esplicita previsione derogatoria, che, però, non è contenuta nel citato art. 19 della l.r. n. 8 del 2012.

In proposito, occorre considerare come l'art. 14 del codice della strada, rubricato «Poteri e compiti degli enti proprietari delle strade», già al primo comma stabilisce che:

«Gli enti proprietari delle strade, allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione, provvedono:

a) alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi;

b) al controllo tecnico dell'efficienza delle strade e relative pertinenze;

c) alla apposizione e manutenzione della segnaletica prescritta».

Pertanto, l'antinomia tra l'art. 17, comma 2 - ai sensi del quale sono di competenza degli uffici periferici dell'IRSAP la gestione delle infrastrutture a servizio delle aree già dei disciolti Consorzi ASI - e l'art. 19, comma 2, lettera *b*), che, nella versione originaria, assegnava al commissario liquidatore il solo compito di individuare i beni dei singoli Consorzi ASI (inclusa la viabilità) da trasferire all'IRSAP, mentre, in seguito alle modifiche introdotte con la l.r. n. 10 del 2018, al comma 2, lettera *b*), sancisce, in capo al commissario liquidatore, l'obbligo di trasferire strade a uso pubblico e relative pertinenze ai comuni competenti per territorio - deve ritenersi soltanto apparente.

La detta antinomia va comunque risolta secondo il criterio di specialità e facendo prevalere la seconda e più recente norma, introdotta nel 2018 e che disciplina in modo specifico la fattispecie del trasferimento delle strade consortili al comune nel cui territorio esse insistono.

12. Parimenti infondate (*rectius*: inammissibili) si rivelano le censure di carattere procedimentale, nonché le questioni di legittimità costituzionale dedotte, soprattutto con il terzo ed il quarto motivo del ricorso di primo grado, riproposti in appello, concernenti la classificazione delle strade trasferite.

In particolare, l'appellante ha sostenuto che non sarebbe stato rispettato il procedimento dettato dal codice della strada e che l'art. 19, comma 2, lettera *b*), l.r. n. 8 del 2012, nello stabilire che le strade di proprietà dei soppressi Consorzi ASI presenti sul territorio siciliano debbano obbligatoriamente essere trasferite ai comuni ove queste siano situate, avrebbe invaso le competenze legislative statali ed avrebbe esorbitato dalle competenze riconosciute in via esclusiva alla Regione Siciliana.

Tali doglianze, che, peraltro, per i profili procedimentali sono state già confutate nel parere di questo Consiglio di giustizia amministrativa n. 412 del 2021, sono inammissibili per carenza di interesse, in quanto, come diffusamente evidenziato nel precedente capo 9, l'effettivo pregiudizio per il comune non deriva dal fatto di essere divenuto proprietario delle strade, quanto dalla circostanza che all'ente locale è stata attribuita la gestione e la manutenzione delle stesse con le connesse responsabilità, laddove il trasferimento della proprietà delle strade non ha di per sé prodotto alcuna lesione alla sfera giuridica dell'amministrazione comunale, ma, anzi, considerato atomisticamente, costituisce un atto incrementativo del patrimonio dell'ente.

Ne consegue che il comune non ha interesse a dolersi della classificazione delle strade che la legge, ed i successivi atti amministrativi applicativi, gli hanno trasferito in proprietà.



13. All'infondatezza dei motivi di merito sinora esaminati, segue la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal comune con il secondo motivo del ricorso proposto in primo grado.

Infatti, ove le questioni si rivelassero non manifestamente infondate ed il giudice delle leggi dichiarasse la illegittimità costituzionale delle norme in applicazione delle quali i provvedimenti impugnati sono stati adottati, gli stessi sarebbero da ritenere inevitabilmente illegittimi, con conseguente accoglimento del presente appello e, per l'effetto, delle azioni di annullamento proposte in primo grado.

14. *In limine*, con riferimento alla eccezione formulata nella memoria depositata dal Consorzio ASI in liquidazione e dall'IRSAP, secondo cui, se l'appellante avesse inteso contestare la previsione dell'art. 16, comma 13, l.r. n. 8 del 2012, è su questa disposizione che avrebbe dovuto indirizzare i propri strali in sede introduttiva, per cui si tratterebbe di un tema estraneo al giudizio, nel quale si vorrebbe mettere in discussione la norma di cui all'art. 19, comma 2, lettera b), l.r. n. 8 del 2012, è sufficiente rilevare che, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e dell'art. 23, comma 2, della legge n. 87 del 1953, la questione di legittimità costituzionale può essere sollevata dal giudice anche d'ufficio, per cui nessun principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato può essere utilmente invocato sul punto.

15. Le questioni di legittimità costituzionale delle norme che assumono rilievo per la definizione della controversia, a giudizio del Collegio, non sono manifestamente infondate sulla base della ricostruzione del quadro normativo dettato dalla l.r. n. 8 del 2012, come modificato dalle leggi sopravvenute e come chiaramente rappresentato nel ricorso in appello.

La ricostruzione del complessivo quadro normativo dettato dalla l.r. n. 8 del 2012 e successive modifiche consente di superare, alla luce di nuove e diverse considerazioni, la declaratoria di manifesta inammissibilità della questione di cui al richiamato parere delle Sezioni riunite di questo Consiglio di giustizia amministrativa n. 412 del 2021.

L'art. 19, comma 2, della l.r. n. 8 del 2012, in origine, aveva previsto, alla lettera f), che il commissario liquidatore «individua i beni immobili strumentali rientranti nel patrimonio indisponibile dei singoli Consorzi la cui proprietà deve essere trasferita all'Istituto» e tra questi «la viabilità e le opere connesse», sicché il disegno iniziale del legislatore regionale era stato quello di trasferire la proprietà delle strade già di proprietà dei Consorzi ASI all'Istituto di nuova istituzione, con conseguente gestione a carico del nuovo proprietario, vale a dire l'IRSAP.

In coerenza con tale previsione, attribuitiva all'IRSAP della proprietà delle strade e dei correlativi obblighi di gestione, l'art. 16, comma 13, della stessa l.r. n. 8 del 2012, come modificata dall'art. 11, comma 128, l.r. n. 26 del 2012 e dall'art. 9, comma 1, lettera g), della l.r. n. 33 del 2021, ha previsto che «gli oneri di urbanizzazione e costruzione, previsti dalle vigenti leggi in materia di urbanistica e di edilizia, relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree di cui alla presente legge, sono versati esclusivamente all'istituto regionale delle attività produttive, quando questo sarà formalmente costituito con l'approvazione dello statuto».

Pertanto, il disegno del legislatore regionale del 2012 aveva una sua intrinseca coerenza, perché, avendo attribuito la proprietà delle strade ed i correlativi obblighi di gestione all'istituendo IRSAP, aveva attribuito allo stesso Istituto anche gli oneri di urbanizzazione e costruzione relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi, al fine, verosimilmente, di far fronte agli oneri finanziari occorrenti per la gestione e la manutenzione delle strade.

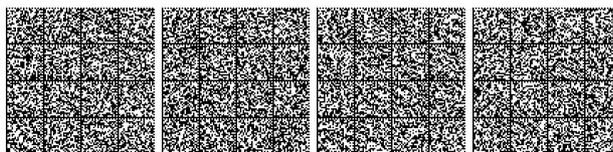
Il quadro, tuttavia, è stato alterato dalla modifica all'art. 19, comma 2, della l.r. n. 8 del 2012, operata dall'art. 10 della l.r. n. 10 del 2018, che ha previsto il trasferimento ai comuni competenti per territorio della proprietà delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze.

A tale modifica, non si è accompagnata né una previsione derogatoria rispetto agli obblighi di custodia e manutenzione delle strade, che sono incardinati in capo al proprietario delle stesse, né una modifica dell'art. 16, comma 13, della legge regionale in discorso che, come detto, ha attribuito all'IRSAP gli oneri di urbanizzazione e costruzioni previsti dalle vigenti leggi in materia di urbanistica e di edilizia per la realizzazione di insediamenti produttivi.

In relazione a tale ultimo profilo, occorre osservare che, ai sensi dell'art. 16, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 (recepito in ambito regionale, con modifiche, dall'art. 7 della l.r. n. 16 del 2016), gli oneri di urbanizzazione e costruzione costituiscono il *quantum* dovuto al comune per il rilascio del permesso di costruire.

Ne consegue, ad avviso del Collegio, che il combinato disposto dei vigenti articoli 19, comma 2, lettera b), e 16, comma 13, della l.r. n. 8 del 2012 presenta rilevanti dubbi di compatibilità con diversi parametri costituzionali, in particolare con gli articoli 3, 97 e 119 della Costituzione nonché con l'art. 15 dello Statuto della Regione Siciliana.

Nel nostro ordinamento vige il principio di autonomia finanziaria dei comuni, espressamente declinato sia dall'art. 119 della Costituzione sia dai singoli statuti delle Regioni speciali e, con specifico riferimento alla Regione Siciliana, dall'art. 15, secondo comma, del relativo statuto, secondo cui «l'ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui comuni e sui liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria».



Uno dei principali corollari di tale principio è quello secondo cui, ad ogni trasferimento di funzioni ad un ente territoriale, deve corrispondere un adeguato trasferimento (o un'attribuzione) di risorse economico-finanziarie per farvi fronte.

Il principio di correlazione fra funzioni e risorse (così ormai correntemente definito in teoria generale) è desumibile, oltre che dalla logica giuridica (e, quindi, dal principio di ragionevolezza, al quale la Corte costituzionale attribuisce, da sempre, valore fondamentale), dall'intero assetto del titolo V della Carta costituzionale e, in particolare, dai commi primo, quinto e sesto dell'art. 119 della Costituzione, disposizioni costituzionali che nella misura in cui (e nelle parti nelle quali) mirano a garantire uno *standard* minimo di tutela in favore degli enti locali - e dunque un valore costituzionale di base - sono ad essi comunque applicabili (e da essi invocabili) a prescindere da ogni delimitazione territoriale, il che risponde al criterio metodologico secondo cui agli enti locali ubicati nelle Regioni a statuto speciale non può essere riconosciuta una autonomia finanziaria inferiore rispetto a quella devoluta agli enti ubicati nelle Regioni a statuto ordinario (*cf.*, sul tema, ordinanze Cgars 20 febbraio 2019, n. 160; 15 ottobre 2018, n. 556).

Il primo comma dell'art. 119 della Costituzione stabilisce che «i comuni ... hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa» ed il successivo quarto comma che «le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai comuni ... di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite».

Tali principi costituzionali, nel caso di specie, appaiono essere stati disattesi dal legislatore regionale.

Inoltre, il principio di correlazione tra risorse e funzioni costituisce un principio immanente e pervasivo del sistema costituzionale, desumibile, per quanto attiene alla Regione Siciliana, dal richiamato art. 15, secondo comma, dello statuto, secondo cui gli enti locali sono dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria, ed il combinato disposto dell'art. 19, comma 2, lettera *b*) e dell'art. 16, comma 13, l.r. n. 12 del 2018 sembra comunque in contrasto con tale norma statutaria di rango costituzionale.

La Corte costituzionale, occupandosi della questione del «trasferimento di funzioni senza risorse», ha affermato che le norme di legge «che consentono operazioni istituzionali di tal fatta» sono costituzionalmente illegittime in quanto lesive del principio di correlazione tra funzioni e risorse, nonché del «principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica» e del «principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici», quando determinano i seguenti due effetti: «*a*) un'alterazione del «rapporto tra complessivi bisogni regionali [o di altro ente locale] e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte»; *b*) ed una variazione del rapporto entrate/spese foriero di un «grave squilibrio» nel bilancio».

Il Collegio ritiene che, nella fattispecie disciplinata dalla norma censurata, ciò si verificherebbe, in quanto all'incremento delle attività necessarie ad assicurare la gestione e la manutenzione delle strade trasferite non si accompagna una corrispondente e proporzionale attribuzione di mezzi finanziari.

In sostanza, il Collegio ritiene che l'introduzione, mediante legge regionale, di un congegno atto ad incidere sui richiamati principi potrebbe costituire una «rottura» dell'ordinario assetto delle competenze legislative stabilite dalla Costituzione e determina una eccessiva compressione dell'autonomia finanziaria degli enti locali comunali.

In esito al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della l.r. Siciliana n. 22 del 1986, rubricata «Riordino dei servizi e delle attività socioassistenziali in Sicilia», nella parte in cui obbliga i comuni ad assorbire il patrimonio ed il personale delle IPAB soppresse autoritativamente dall'amministrazione regionale, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 135 del 6 luglio 2020, ha accertato, in relazione alla prima delle due questioni dedotte, la violazione dei principi di autonomia finanziaria degli enti locali, di corrispondenza tra risorse e funzioni, dell'equilibrio di bilancio di buon andamento della pubblica amministrazione (di cui, rispettivamente all'art. 119, primo comma, della Costituzione e all'art. 15, secondo comma, dello Statuto della Regione Siciliana, all'art. 119, quarto e quinto comma, all'art. 119, primo e sesto comma, e all'art. 97 della Costituzione).

Di conseguenza, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui prevede: «e i beni patrimoniali sono devoluti al comune, che assorbe anche il personale dipendente, facendone salvi i diritti acquisiti in rapporto al maturato economico».

La Corte costituzionale, ancora di recente, con la sentenza n. 155 del 21 luglio 2020, ha posto in rilievo che le norme di legge (nella fattispecie, l'art. 11-*quater* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135) non devono porre a rischio la corretta ripartizione delle risorse, la necessaria corrispondenza tra queste ultime e le relative funzioni amministrative e, in ultimo, la garanzia del buon andamento dei servizi con quelle risorse finanziati (richiama le sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015, n. 4 del 2014 e n. 51 del 2013).

In particolare, il giudice delle leggi ha affermato che «l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali, come costantemente afferma la giurisprudenza di questa Corte, non comporta una rigida garanzia quantitativa e che le risorse disponibili possono subire modifiche e, in particolare, riduzioni», ma ha poi sottolineato che «la giurisprudenza costituzionale ha allo stesso modo chiarito che tali riduzioni non devono rendere difficile, o addirittura impossibile, lo svolgimento delle funzioni attribuite (ancora sentenza n. 83 del 2019)».



In ragione delle descritte coordinate ermeneutiche, il Collegio ritiene che il sistema normativo disegnato con la l.r. n. 8 del 2012, a seguito della modifica apportata all'art. 19, comma 2, dall'art. 10 della l.r. n. 10 del 2018, nel 2018 - con cui il legislatore ha attribuito ai comuni la proprietà delle strade *ex ASI* ed i relativi obblighi di gestione e manutenzione, mantenendo contemporaneamente in vita l'art. 16, comma 13, della detta l.r. n. 8 del 2012 che, viceversa, attribuisce all'IRSAP, e non ai comuni, gli oneri di urbanizzazione e costruzione relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree *ex ASI* - concreti un evidente *vulnus* al principio di corrispondenza tra funzioni attribuite e risorse finanziarie, in quanto all'attribuzione della funzione gestoria e manutentiva delle strade non si accompagna l'attribuzione di adeguati mezzi finanziari, che sarebbero stati fruibili essenzialmente attraverso la percezione degli oneri di urbanizzazione e costruzione.

Va da sé che tale *vulnus*, per quanto già evidenziato, riguardi anche i principi costituzionali di autonomia finanziaria dei comuni e di equilibrio del bilancio.

La lesione al fondamentale principio di corrispondenza tra risorse finanziarie e funzioni attribuite ai comuni siciliani ed agli altri principi indicati, peraltro, oltre a concretare una possibile ipotesi di violazione dell'art. 119, primo, quarto, quinto e sesto comma, della Costituzione nonché dell'art. 15, secondo comma, dello Statuto della Regione Siciliana, determina anche un possibile *vulnus* all'art. 97 della Costituzione, poiché idonea ad incidere sul buon andamento dei servizi di gestione e manutenzione delle strade trasferite in proprietà, funzioni che non risultano adeguatamente finanziate, e con il principio di parità di trattamento di cui all'art. 3 della Costituzione, atteso che differenza in modo non immediatamente comprensibile la posizione giuridica dei comuni siciliani, che hanno l'obbligo di gestire e mantenere le strade trasferite in proprietà senza un'adeguata attribuzione di risorse finanziarie, e la posizione dell'IRSAP che, diversamente, pur non sostenendo le relative spese di gestione e manutenzione della viabilità, percepisce gli oneri di urbanizzazione e costruzione e, ai sensi dell'art. 4 della stessa l.r. n. 8 del 2012, può beneficiare di eventuali contributi regionali e comunali per lo svolgimento delle proprie attività.

16. Per tutte le ragioni sopraesposte, il Collegio ritiene rilevante ai fini della decisione della controversia e non manifestamente infondata, per violazione degli articoli 119, primo, quarto, quinto e sesto comma, 3 e 97, primo e secondo comma della Costituzione, nonché dell'art. 15, secondo comma, dello Statuto della Regione Siciliana, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dei vigenti articoli 19, comma 2, lettera *b*), e 16, comma 13, della l.r. Siciliana n. 12 del 2008, laddove l'art. 19, comma 2, lettera *b*), prevede il trasferimento ai comuni siciliani competenti per territorio delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze già appartenenti agli *ex Consorzi ASI*, con i connessi obblighi di gestione e manutenzione della viabilità, mentre l'art. 16, comma 13, prevede l'esclusivo versamento al neo istituito IRSAP degli oneri di urbanizzazione e costruzione, previsti dalle leggi in materia di urbanistica ed edilizia, relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree *ex ASI*.

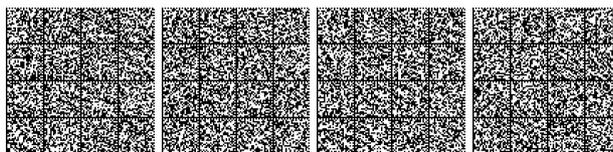
17. Pertanto, il Collegio, riservata al definitivo ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese, così provvede:

- accoglie il primo motivo di appello proposto dal comune e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, dichiara ricevibile il ricorso proposto in primo grado ed ammissibili le azioni di annullamento formulate;
- respinge, nel merito, le censure proposte con il primo motivo del ricorso di primo grado, riproposto in appello;
- dichiara inammissibili le censure di cui al terzo ed al quarto motivo del ricorso in primo grado, riproposte in appello;
- con riferimento al secondo motivo del ricorso proposto in primo grado, riproposto in appello, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 119, primo, quarto, quinto e sesto comma, 3, 97, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché all'art. 15, secondo comma, dello Statuto della Regione Siciliana, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dei vigenti articoli 19, comma 2, lettera *b*), e 16, comma 13, della l.r. Siciliana n. 12 del 2008, nei sensi sopra precisati.

P. Q. M.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, parzialmente e non definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe (R.G. n. 517 del 2021), così provvede:

- accoglie il primo motivo di appello proposto dal comune e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, dichiara ricevibile il ricorso proposto in primo grado ed ammissibili le azioni di annullamento formulate;*
- respinge le censure proposte con il primo motivo del ricorso di primo grado, riproposto in appello;*



dichiara inammissibili le censure di cui al terzo ed al quarto motivo del ricorso proposto in primo grado, riproposte in appello;

con riferimento al secondo motivo del ricorso proposto in primo grado e riproposto in appello, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 119, primo, quarto, quinto e sesto comma, 3, 97, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché all'art. 15, secondo comma, dello Statuto della Regione Siciliana, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dei vigenti articoli 19, comma 2, lettera b), e 16, comma 13, della l.r. Siciliana n. 12 del 2008, laddove l'art. 19, comma 2, lettera b), prevede il trasferimento ai comuni siciliani competenti per territorio delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze già appartenenti agli ex Consorzi ASI, con i connessi obblighi di gestione e manutenzione della viabilità, mentre l'art. 16, comma 13, prevede l'esclusivo versamento al neo istituito IRSAP degli oneri di urbanizzazione e costruzione, previsti dalle leggi in materia di urbanistica ed edilizia, relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree ex ASI;

Dispone la sospensione del giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente sentenza non definitiva, avente valore di ordinanza ai fini della rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale, sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati della Repubblica, al Presidente della Regione Siciliana e al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana;

Ordina che la presente sentenza non definitiva sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del giorno 12 gennaio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente;
Raffaele Prospero, consigliere;
Roberto Caponigro, consigliere, estensore;
Giovanni Ardizzone, consigliere;
Antonino Caleca, consigliere.

Il Presidente: DE NICTOLIS

L'estensore: CAPONIGRO

22C00058

Laura Alessandrelli, *redattore*

Delia Chiara, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-012) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

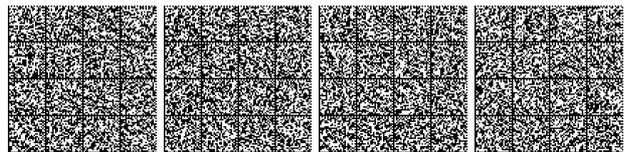
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

(di cui spese di spedizione € 129,11)*
(di cui spese di spedizione € 74,42)*

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*
(di cui spese di spedizione € 20,95)*

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

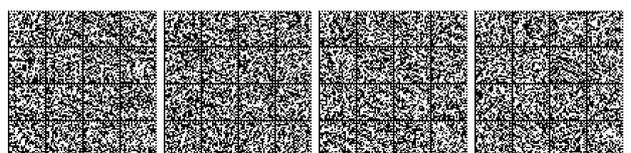
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 4,00

